

EKSISTENSI, PERUBAHAN, DAN PENGATURAN TANAH ULAYAT/ADAT DI INDONESIA

(Kajian Kasus di Sumatera Barat, Bengkulu,
Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Kalimantan Tengah)

Editor:
Ahmad Nasih Luthfi
Westi Utami
M. Nazir Salim
Asih Retno Dewi

Kata Pengantar:
Rikardo Simarmata, Ph.D.



PENULIS: Haryo Budiawan, Abdul H. Farid, Sarjita, Tjahjo Arianto, Rochmat Martanto, Dwi Wulan Titik Andari, Dian Aries Mujiburohman, Mujiati, Rofiq Laksamana, Akur Nurasa, Ahmad Nashih Luthfi, I Gusti Nyoman Guntur, Theresia Supriyanti, Harvini Wulansari





SERI KAJIAN ADAT

EKSISTENSI, PERUBAHAN DAN PENGATURAN TANAH ULAYAT/ADAT DI INDONESIA

**(KAJIAN KASUS DI SUMATERA BARAT, BENGKULU,
NUSA TENGGARA TIMUR, MALUKU DAN KALIMANTAN TENGAH)**

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2 :

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72 :

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

SERI KAJIAN ADAT

EKSISTENSI, PERUBAHAN DAN PENGATURAN TANAH ULAYAT/ADAT DI INDONESIA

**(KAJIAN KASUS DI SUMATERA BARAT, BENGKULU,
NUSA TENGGARA TIMUR, MALUKU DAN KALIMANTAN TENGAH)**

Penulis:

Haryo Budiawan,
Abdul H. Farid,
Sarjita,
Tjahjo Arianto,
Rochmat Martanto,
Dwi Wulan Titik Andari
Dian Aries Mujiburohman
Mujiati
Rofiq Laksamana,
Akur Nurasa,
Ahmad Nashih Luthfi,
I Gusti Nyoman Guntur,
Theresia Supriyanti,
Harvini Wulansari

Penyunting:

Ahmad Nashih Luthfi
Westi Utami,
M. Nazir Salim,
Asih Retno Dewi

STPN Press, 2019

**EKSISTENSI, PERUBAHAN DAN PENGATURAN
TANAH ULAYAT/ADAT DI INDONESIA**
(Kajian Kasus di Sumatera Barat, Bengkulu,
Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Kalimantan Tengah)
©Haryo Budiawan, dkk.

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia
oleh STPN Press, desember 2019
Gedung Administrasi Akademik LT II
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta, 55293
Tlp. (0274) 587239, ext: 351
Faxes: (0274) 587138
Website. www.pppm.stpn.ac.id
E-mail: stpn.press@yahoo.co.id

Penulis:
Haryo Budiawan, Abdul H. Farid, Sarjita,
Tjahjo Arianto, Rochmat Martanto, Dwi Wulan Titik Andari
Dian Aries Mujiburohman, Mujiati, Rofiq Laksamana,
Akur Nurasa, Ahmad Nashih Luthfi, I Gusti Nyoman Guntur,
Theresia Supriyanti, Harvini Wulansari

Editor :
Ahmad Nashih Luthfi, Westi Utami,
M. Nazir Salim, Asih Retno Dewi,

Layout : Arif
Cover : Arif

Perpustakaan Nasional: Katalog Dalam Terbitan (KDT)
**EKSISTENSI, PERUBAHAN DAN PENGATURAN
TANAH ULAYAT/ADAT DI INDONESIA**
(Kajian Kasus di Sumatera Barat, Bengkulu,
Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Kalimantan Tengah)
STPN Press, 2019
xviii+ 138 hlm.: 15,5 x 23,5 cm
ISBN: 978-602-7894-44-0

Buku ini tidak diperjualbelikan,
diperbanyak untuk kepentingan
pendidikan, pengajaran, dan penelitian

PENGANTAR PENERBIT

Mendiskusikan kembali wacana mengenai tanah ulayat/adat sangat penting untuk memperkaya wawasan dan memperluas dimensi pemahaman kita. Eksistensi tanah ulayat/adat tidak selalu *ajeg*, namun terdapat perubahan seiring dengan konteks beraneka-ragam yang turut berubah. Pemahaman antara yang tetap dan yang berubah itulah pada gilirannya diperlukan untuk mempertajam kebijakan pengakuan dan pengaturannya lebih lanjut.

Artikel-artikel di dalam buku ini adalah hasil dari penelitian para dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, khusus mengenai topik tanah ulayat/adat yang dilakukan di lima lokasi, yakni Sumatera Barat, Bengkulu, Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Kalimantan Tengah. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional memiliki perhatian tersendiri terhadap topik tanah ulayat/adat. Laporan penelitian para dosen tersebut telah diolah dalam bentuk *policy brief* serta naskah lengkapnya ditulis dalam bentuk artikel buku yang saat ini ada di hadapan pembaca.

STPN Press bertugas menerbitkannya dalam Seri Kajian Adat. Hal ini sebagai bentuk dukungan terhadap bangkitnya minat pengkajian dan kebijakan pengaturan terhadap tanah ulayat/adat. Kami berharap akan dihasilkan publikasi lain dari berbagai kalangan luas dalam topik yang sangat menarik ini.

Selamat membaca dan semoga bermanfaat.

SAMBUTAN KETUA SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL

Buku yang ditulis oleh Haryo Budiawan dkk. ini merupakan hasil riset para peneliti Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional di lima lokasi, yakni Sumatera Barat, Bengkulu, Nusa Tenggara Timur, Ambon, dan Kalimantan Tengah. Hasil riset ini menyajikan situasi dan produk hukum terkait tanah ulayat di masing-masing daerah, termasuk bagaimana daerah mengelola tanah ulayat dan praktik kebijakan atas produk hukum yang dihasilkan oleh pemerintah daerah dalam menangani tanah ulayat. Temuan para penulis tidak semata melihat bagaimana tanah ulayat di daerah dikelola, tetapi juga ditarik lebih jauh untuk melihat sejarah dan dinamika serta perubahan-perubahan yang terjadi pada tanah ulayat.

Saya sangat senang dengan temuan dan hasil penelitian ini yang kemudian ringkasannya dipublikasi dalam bentuk *book chapter* oleh STPN Press agar bisa dinikmati oleh publik secara luas. Tentu saja buku ini masih jauh dari sempurna, akan tetapi kajian ini penting untuk melihat bagaimana tanah ulayat di daerah dikelola dan bagaimana dinamika keberlangsungannya. Harapannya, kajian ini menjadi awal untuk melihat lebih jauh pengelolaan tanah ulayat baik eksistensi maupun pengaturannya di masing-masing wilayah.

Atas terbitnya buku ini, mewakili Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), saya mengucapkan banyak terima kasih kepada para penulis dan editor yang telah bekerja keras dalam menghadirkan buku ini menjadi sebuah karya yang bisa dibaca oleh masyarakat luas. Selain itu, saya juga mengucapkan banyak terima kasih kepada

Rikardo Simarmata, Ph.D. yang telah mendampingi para peneliti, memberikan banyak catatan dan komentar selama proses penelitian maupun penulisan laporan. Beliau juga berkenan menuliskan kata pengantar dalam buku ini di tengah kesibukannya yang padat. Semoga terbitnya buku ini semakin menggairahkan studi-studi tanah ulayat di Indonesia, serta memantik para pengajar STPN untuk terus berkarya demi kemajuan yang lebih baik khususnya bagi STPN dan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Sekali lagi selamat kepada para penulis, semoga karya ini membawa manfaat bagi pembaca dan masyarakat umum lainnya.

Yogyakarta, Desember 2019

Dr. Senthot Sudirman, M.S.

PENGANTAR PENYUNTING

Artikel-artikel di dalam buku ini adalah hasil dari penelitian para Dosen Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, khusus mengenai topik tanah ulayat/adat yang dilakukan di lima lokasi, yakni Sumatera Barat, Bengkulu, Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Kalimantan Tengah.

Penelitian-penelitian itu ditantang untuk menjawab empat perhatian utama, yakni: (1) Karakteristik sistem penguasaan tanah berbasis adat, baik perbedaan maupun persamaannya di wilayah yang dikaji; (2) gambaran mengenai dinamika internal-eksternal sosial, politik, ekonomi, dan budaya yang menyebabkan perubahan pada tanah ulayat/adat; (3) penjelasan tentang produk hukum daerah mengenai pengakuan Masyarakat Hukum Adat atau hak ulayat; (4) dalam situasi tersebut seperti apakah kebijakan agraria saat ini seperti Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) dan Pengadaan Tanah yang objeknya adalah tanah adat, khususnya tanah ulayat, dilakukan.

Diharapkan hasil penelitian tersebut dibutuhkan sebagai basis bagi perumusan kebijakan (*evidence based policy*) khususnya pendaftaran tanah terkait tanah ulayat. Dalam konteks Indonesia yang demikian beragam dengan banyaknya pulau, perairan, suku, dan sistem tenurial-adat yang berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah yang lain, maka pemahaman nyata di masing-masing tingkat tapak itu sangat diperlukan. Pada era sekarang, kebijakan berbasis bukti yang dilakukan melalui riset itu sangat penting dan dibutuhkan. Pemerintah khususnya Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional dapat memanfaatkan hasil kajian yang telah ada atau melakukan kajian-

kajian simultan dan sistematis yang dapat didelegasikan penugasannya pada Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Pusat Penelitian dan Pengembangan, dan pada setiap Kantor Wilayah untuk memiliki unit khusus yang menjalankan pengkajian dan pendokumentasian mengenai masyarakat adat, hak adat, dan tanah ulayat di wilayah masing-masing. Diperlukan kerjasama dengan pemerintah daerah dan akademisi setempat untuk memperkuat kajian-kajian tersebut.

Dari artikel hasil penelitian di Kota Padang dan Padang Pariaman dalam buku ini kita disajikan pemahaman mengenai dua sistem hukum adat yaitu Kalarasan Bodi Chaniago dan Kalarasan Otto Piliang, dengan struktur penguasaan tanah ulayat berupa nagari, suku, kaum dan rajo. Pada saat ini kepala nagari, kaum, dan suku mengalami kekhawatiran terjadinya proses individualisasi hak ulayat dan kewenangan adatnya tatkala menghadapi kebijakan pertanahan seperti program PTSL, Pengadaan Tanah, dll.

Hasil penelitian di Bengkulu menunjukkan bahwa dalam praktiknya pelaksanaan pendaftaran tanah terhadap tanah ulayat di Bengkulu tidak konsisten. Terkadang suatu kepemilikan tanah diakui sebagai tanah adat (“penegasan hak”), namun pada kebijakan lain dinyatakan sebagai tanah negara (“pemberian hak”). Akan tetapi seringkali pendaftaran tanah adat diperlakukan sebagai tanah negara. Sedikit sekali dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, suatu bidang tanah diperlakukan sebagai tanah adat, demikian juga terhadap keberadaan tanah ulayat atau tanah komunal yang masuk kategori tanah adat.

Hal sama ditemukan di Nusa Tenggara Timur. Penafian eksistensi tanah ulayat/adat telah demikian mendalam. Tonggaknya terjadi pada tahun 1972 tatkala dilaksanakan symposium di Kupang mengenai persoalan tanah suku yang menghasilkan kesimpulan bahwa tanah suku adalah tanah negara. Penafian tersebut dipertegas dengan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pelaksanaan Penegasan Hak Atas Tanah, yang di dalamnya menyatakan bahwa tanah bekas penguasaan masyarakat hukum adat dinyatakan sebagai tanah-tanah di bawah penguasaan pemerintah daerah. Padahal dalam kenyataannya masyarakat mengenal, memahami dan mempraktikkan penguasaan tanah Bersama ulayat tersebut melalui penamaan tanah suku yang berbeda-beda, seperti *leo* di Rote, *udu* di

Sabu, *kanaf* di Timur Dawan, *fukun* di Belu, *wungu* di Flores Timur, *woe di* Ngada, dan *kabisu* di Sumba, *lingko* di Manggarai, *babang* di Alor, dan *ngeng* Ngerang di Sikka.

Demikian pula yang terjadi di Kalimantan Tengah. Keberadaan tanah di wilayah ini yang diklaim merupakan Kawasan hutan (99,48 % pada tahun 1982) dan berubah klaim luasannya (82,47 % pada tahun 2012) merupakan permasalahan besar bagi pengakuan masyarakat Dayak. Dayak Ngaju, Dayak Ma'anyan, Dayak Lawangan, dan Dayak Ot Danum sebagai induk masyarakat Dayak telah lama dan meluas mendiami wilayah yang diklaim sebagai kawasan hutan. Identifikasi penguasaan tanah melalui instrument yang tersedia saat ini seperti Identifikasi Pemilikan, Penguasaan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T) maupun Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan (PPTKH) menghasilkan keputusan yang sama yakni tanah ulayat/adat tetap terpinggirkan. Bahkan penerbitan hak atas tanah seperti Hak Milik dan Hak Guna Usaha, termasuk program PTSL saat ini dilakukan melalui proses pemberian hak. Hal ini memiliki arti bahwa tanah adat tidak pernah diakui secara yuridis (formal).

Jika kita cermati dan refleksikan praktik administrasi pertanahan semacam ini ternyata sangat lazim terjadi sejak lama hingga sekarang. Hal ini tentu saja menjadi masalah serius, sebab pendekatan semacam itu (pemberian hak) adalah bentuk tidak diakuinya tanah ulayat/hak suatu masyarakat persekutuan adat. Ini lah yang menjadi kesimpulan umum mengenai nasib tanah ulayat/adat di Indonesia. Tantangan besar bagi kita semua.

Mencermati perubahan yang terjadi pada tanah ulayat/adat sangat penting agar kita hati-hati dalam mengelola atau mengaturnya. Penelitian di Ambon, Maluku menjelaskan bahwa terdapat konteks yang memengaruhi perubahan eksistensi tanah ulayat di Ambon, yakni konteks sosial pasca kerusuhan Maluku (1999-2002) yang mengakibatkan perpindahan penduduk secara masif meninggalkan kampung dan tanah-tanah (ulayat) yang dimilikinya lalu menetap mengikuti segregasi agama; konteks kebijakan dengan berupa disahkannya negeri sebagai persekutuan Masyarakat Hukum Adat (MHA) melalui peraturan daerah sehingga persekutuan negeri menguat; namun, ini yang menjadi konteks berikutnya, adalah problem internal masyarakat sendiri

yang selama sekian lama tatkala belum diakui keberadaan negerinya, kesatuan negeri dengan segenap kelembagaannya berkembang dinamis dan longgar. Ada problem regenerasi/ahli waris sehingga tatkala diakui kembali negeri pada saat ini maka seakan menghidupkan kembali sesuatu yang telah mati suri. Hal ini dibayang-bayangi dengan potensi adanya elite capture, sebab beberapa pemuka-pemuka negri berada di kota bahkan di luar pulau (di Jawa). Pemahaman mengenai tanah ulayat di Ambon yang terdiri dari tanah negeri, tanah dati, tanah ewang, dan tanah perusah dengan berbagai dimensinya (publik, privat, publik-privat) sangat diperlukan, agar pelaksanaan kebijakan PTSL, misalnya, secara tepat menentukan jenis pendaftaran tanahnya, serta persyaratan administrasinya menyangkut dimensi publik-privat tersebut.

Demikianlah, sekali lagi penelitian empiris-normatif hak ulayat masyarakat hukum adat sangat dibutuhkan didalam membangun kebijakan yang berbasis data (*evidence based policy*), sehingga hukum dan kebijakan itu benar-benar mencerminkan kenyataan sesungguhnya di masyarakat (*law as mirror thesis*), sekaligus dapat melahirkan suatu perubahan yang efektif (*law as social engineering*).

Semoga buku ini bermanfaat. Selamat membaca.

Ahmad Nashih Luthfi, Westi Utami, M. Nazir Salim,
Asih Retno Dewi

Kata Pengantar

MENGATUR HAK ULAYAT

YANG BERGERAK BERUBAH

Rikardo Simarmata, Ph.D
(Pusat Kajian Hukum Adat Djojodigono,
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada)

Ada sebuah ironi dalam perbincangan mengenai tanah ulayat dalam beberapa waktu belakangan. Ironi itu terjadi karena semakin banyak kebijakan dan regulasi yang mengakui hak ulayat atau tanah ulayat, semakin sulit menjumpai wujudnya dalam kenyataan. Jumlah produk hukum daerah yang mengatur hak ulayat terus bertambah tapi tidak diikuti oleh penambahan areal-areal yang ditetapkan sebagai tanah ulayat. Karena tidak menghasilkan penetapan-penetapan baru, produk-produk daerah itu terlihat sebagai ornamen legislasi yang dihadirkan untuk mendampingi peraturan perundangan yang dibuat pemerintah pusat.

Kementerian Agraria/Badan Pertanahan Nasional melakukan pecah telur peraturan pelaksana Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) mengenai hak ulayat. Setelah ditunggu selama 39 tahun, peraturan pelaksana itu akhirnya dikeluarkan dalam bentuk peraturan menteri yang mengatur pedoman penyelesaian masalah hak ulayat. Dua puluh tahun setelah Permen itu dibuat, tercatat baru 1 penetapan tanah ulayat di Indonesia dengan mencatatkannya dalam daftar tanah oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional. Menariknya, areal yang didaftarkan tidak berasal dari daerah yang selama ini dikenal lahan suburnya hukum adat seperti Sumatera Barat, Kalimantan, Bali, dan Papua. Lokasinya berada di Provinsi Banten, Kabupaten Lebak, Desa Kanekes, wilayah adat orang-orang Baduy.

Sudah banyak penjelasan dimunculkan untuk menjelaskan penyebab untuk situasi di atas. Keinginan politik yang rendah dari

para pejabat dan birokrasi ditempatkan sebagai alasan yang paling berpengaruh. Mereka tidak tertarik untuk mengurus hak atau tanah ulayat karena tidak menguntungkan secara politik dan ekonomi. Ini seperti mengulangi alasan VOC (1602-1799) yang enggan mengatur hak-hak tradisional golongan pribumi karena tidak mendatangkan keuntungan ekonomi dan bahkan membebani anggaran operasional.

Penjelasan lain mengaitkannya dengan ideologi kekuasaan. Pengakuan hak ulayat berjalan di tempat karena memang dikehendaki demikian. Negara berkepentingan agar kekuasaannya tidak berkurang karena sebagian diserahkan kepada masyarakat adat melalui pengakuan hak ulayat. Untuk memastikannya, negara yang memutuskan kapan dan kepada kelompok mana pengakuan akan diberikan. Hanya lewat pengakuan oleh negara kewenangan publik dan privat masyarakat adat menjadi valid. Tidak semata-mata karena *phobia* pengurangan kekuasaan, pikiran lain yang menyemai ortodoksi ini bahwa negara adalah penggagas modernisasi, masa depan atau semacamnya, sedangkan adat adalah masa lampau yang sudah seharusnya ditinggalkan.

Dua penjelasan di atas mengenai penyebab tidak bersandingnya antara kebijakan dan regulasi dengan jumlah penetapan tanah ulayat, berfokus pada perilaku negara. Penjelasan lain mengambil fokus yang lain yaitu perilaku masyarakat dalam merespon ajakan negara lewat kebijakan dan regulasi. Sejumlah hasil riset melaporkan efektivitas tawaran formalisasi atau legalisasi oleh negara terhadap hak-hak tradisional. Formalisasi menjanjikan perlindungan dan kepastian hukum pada masyarakat adat yang hak-hak tradisionalnya bersedia untuk diintegrasikan kedalam sistem penguasaan yang formal. Sekalipun meng-klaim dirinya bernilai positif bagi masyarakat adat, tawaran formalisasi tidak disambut antusias. Penyebabnya, masyarakat adat sudah merasa mendapatkan perlindungan dan kepastian dari sistem penguasaan berbasis adat. Disamping itu, formalisasi ditakutkan melahirkan beban-beban baru dalam bentuk kewajiban membayar pajak, iuran atau uang pemasukan kepada pemerintah.

Ada satu penjelasan lain yang juga berangkat dari situasi masyarakat adat, yaitu perkembangan atau perubahan sosial. Penjelasan ini mengaitkan minimnya penetapan hak/tanah ulayat dengan perubahan sosial yang berlangsung pada masyarakat adat. Perubahan sosial telah

mengubah juga sistem penguasaan atas tanah berbasis adat dengan pola individualisasi kepemilikan tanah-tanah ulayat. Iming-iming keuntungan materiil oleh pasar dan intervensi pemerintah adalah dua pendulum utama terjadinya perubahan sistem kepemilikan. Hantaman-hantaman dari kekuatan pasar dan negara melemahkan otoritas dan wibawa pemimpin adat yang berdampak pada melemahnya kepatuhan pada institusi adat. Faktor eksternal dan internal bergabung membentuk kekuatan pendorong perubahan sosial pada masyarakat adat.

UUPA pernah meramalkan perubahan seperti yang digambarkan di atas akan mendatangi masyarakat adat. UUPA meyakini perubahan itu akan merombak formasi sistem penguasaan atas tanah-tanah adat dengan mereduksi kuantitas dan kualitas hak ulayat. Pelemahan hak ulayat adalah konsekuensi logis dari menguatnya hak-hak perorangan atas tanah. Apa yang dipikirkan oleh UUPA sebenarnya bukan gagasan baru. UUPA justru mengadopsi paradigma sosial yang berpengaruh pada masa itu, yaitu evolusi sosial. Paradigma ini meyakini perubahan sosial sebagai keniscayaan dan selalu melalui rute yang sama yaitu berangkat dari situasi tradisional menuju keadaan modern. Keadaan tradisional ditandai dengan sistem kepemilikan tanah yang bertumpu pada komunalisme. Sedangkan keadaan modern memiliki sistem penguasaan yang bercirikan penghormatan pada individualisme.

Kayakinan pada cara berpikir diatas ditimpali oleh kecurigaan pada adat sebagai sistem yang berpotensi menolak perubahan. Karenanya, adat terang-terangan disebutkan sebagai sasaran perubahan. UUPA melakukan itu dengan menghapus praktek-praktek pemanfaatan tanah berbasis adat namun melahirkan pemerasan pada kelompok-kelompok kecil. Menariknya, pada saat yang lain adat ditonjolkan sebagai identitas khas suatu bangsa yang lahir dari rahim falsafah hidup dan pergaulan kemasyarakatan. Adat merupakan identitas distingtif nasional yang membedakan suatu bangsa dengan bangsa-bangsa lainnya.

UUPA menjadikan argumen-argumen di atas sebagai bahan mengambil sikap untuk tidak mengatur panjang lebar hak ulayat. Juga tidak terdapat ketentuan yang memerintahkan pembuatan peraturan pelaksana untuk hak ulayat. Silogisme yang dibangun UUPA bahwa materi yang perlu diatur adalah segala sesuatu yang eksis atau ada.

Karena mendalilkan bahwa hak ulayat perlahan-lahan akan tiada pada masa mendatang sehingga tidak diperlukan pengaturan.

Apakah ramalan UUPA mengenai nasib hak ulayat setelah tahun 1960 adalah benar sehingga sulit menemukannya dalam kenyataan? Sulit menyediakan jawaban yang akurat untuk pertanyaan ini. Problem pertama dan utama adalah aspek metodologi. Bila yang diperiksa adalah sistem penguasaan tanah berbasis adat di seluruh pelosok Indonesia yang sudah pasti beragam, apakah konsep tunggal seperti hak ulayat memiliki kapasitas untuk mewakili keragaman tersebut? Namun tentu saja problem metodologi ini bisa diatasi dengan mempersepsikan istilah tanah ulayat sebagai terma yang mewakili penguasaan atau pemilikan tanah yang beraspek privat dan publik sekaligus. Terlepas dari prolematika itu, ada probabilitas ramalan UUPA di atas menjadi kenyataan.

Lima laporan riset bertopik tanah adat yang disajikan dalam tulisan ini tidak dimaksudkan untuk memeriksa hipotesa UUPA diatas. Namun kesulitan-kesulitan untuk menjumpai hak ulayat versi konsep akademik dan aturan hukum di lokasi-lokasi penelitian, menggoda kita untuk mengamini apa yang dipikirkan oleh UUPA. Penelitian mengambil lokasi di Provinsi Sumatera Barat, Bengkulu, Nusa Tenggara Timur, Maluku, dan Kalimantan Tengah.

Kelima laporan riset menyajikan gambaran mengenai kondisi terkini produk-produk hukum daerah di masing-masing lokasi, baik yang dibuat oleh pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota. Gambaran kondisi terkini lainnya adalah sistem penguasaan tanah berbasis adat. Dengan melakukan penelusuran sejarah, gambaran juga menunjukkan perubahan-perubahan yang berlangsung dalam kurun waktu yang panjang, dari periode kolonial Hindia Belanda sampai periode sekarang. Ada dua temuan menarik yang lahir dari proses perubahan. *Pertama*, sangat sulit dan bahkan hampir tidak bisa menemukan tanah-tanah ulayat yang beraspek publik dan privat. Hampir semua bidang-bidang tanah adat sudah menjadi tanah negara atau dibagikan kepada perorangan (keluarga). Di Provinsi NTT, intervensi pemerintah daerah lewat Perda tahun 1974 yang menyatakan semua tanah-tanah adat menjadi tanah negara, menjadi salah satu faktor yang memudahkan tanah ulayat. Di Provinsi Kalimantan Tengah dan Maluku, produk

hukum daerah mendukung keberadaan tanah-tanah adat namun tidak bisa mencegah individualisasi karena stimulasi pasar.

Kedua, pudarnya kewenangan yang beraspek privat dan publik sekaligus diikuti oleh bertahan dan berkembangnya kewenangan beraspek privat seperti tanah kaum di Sumatera Barat, tanah dati di Maluku, dan tanah kerabat (satu garis keturunan) di Kalimantan Tengah.

Kelima laporan riset kemudian menjelaskan bagaimana pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) yang diselenggarakan oleh Kementerian ATR/BPN dalam keadaan tanah ulayat yang demikian. Muskilnya menemukan tanah ulayat membuat PTSL tidak menjadikannya sebagai objek pendaftaran. Akibatnya, PTSL menyasar tanah-tanah adat perorangan yaitu bidang-bidang tanah yang sebelumnya bagian dari tanah ulayat yang dilepas kepada seseorang karena penguasaan fisik dalam waktu yang lama. PTSL di Ambon (Maluku) menyasar tanah-tanah dati yang memang sejak awal memang dimiliki oleh keluarga. Di Sumatera Barat, pendaftaran dilakukan terhadap tanah-tanah kaum walau melewati proses yang panjang karena harus menyusun silsilah kaum sebagai dasar untuk memastikan siapa yang harus menjadi anggota kaum. PTSL di Bengkulu, NTT, dan Kalteng juga menyasar tanah-tanah adat perorangan.

Suatu temuan menarik dari laporan-laporan riset ini adalah proses peralihan yurisdiksi atas tanah-tanah adat perorangan, dari adat kepada negara. Seperti sudah disebutkan, dengan menjadi tanah perorangan, tanah-tanah tersebut sebenarnya tidak lagi menjadi bagian dari tanah ulayat. Namun, itu tidak berarti bahwa tanah-tanah perorangan itu otomatis menjadi tanah-tanah yang berada dibawa yurisdiksi hukum negara. Untuk keperluan mengubah status tanah-tanah tersebut dari tanah adat menjadi tanah negara, para kepala suku di NTT, dan Saniri di Maluku (Ambon) diperbolehkan membuat surat pelepasan hak. Dengan surat pelepasan itu, tanah menjadi tanah negara. Perorangan pemilik bidang tanah yang sudah dilepaskan tersebut kemudian bisa mendaftarkan tanahnya ke BPN. Proses ini dan hasilnya menguntungkan BPN karena hak atas tanah diberikan lewat skema pengakuan bukan penegasan. Skema pengakuan tidak mengharuskan Panitia Ajudikasi melakukan pengumuman ke publik mengenai rencana penerbitan

sertipikat. Selain itu, BPN juga mendapatkan pendapatan dari pungutan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB).

Laporan hasil riset dari lima daerah ini penting untuk dibaca. Temuan-temuannya mengenai pudar dan hilangnya tanah-tanah ulayat karena proses perubahan adalah suatu tantangan bagi mereka yang menerapkan konsep-konsep klasik hukum adat secara konvensional, dan juga bagi mereka yang meromantisasi keberadaan hak-hak tradisional tanpa menyimak perubahan-perubahan nyata yang terjadi.

DAFTAR ISI

PENGANTAR PENERBIT • v

SAMBUTAN KETUA

SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL • vi

PENGANTAR PENYUNTING • viii

Kata Pengantar

MENGATUR HAK ULAYAT YANG BERGERAK BERUBAH

**Rikardo Simarmata, Ph.D (Pusat Kajian Hukum Adat Djojodigono,
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada) • xii**

DAFTAR ISI • xviii

- 1. Problematika Pendaftaran Tanah Hak Ulayat
Masyarakat Hukum Adat di Sumatera Barat
Haryo Budiawan, Abdul H. Farid, Sarjita • 1**
- 2. Pengakuan dan Perlakuan Tanah Adat dalam Pelaksanaan
Pendaftaran Tanah di Provinsi Bengkulu
Tjahjo Arianto, Rochmat Martanto, Dwi Wulan Titik Andari • 33**
- 3. Persoalan Tanah Ulayat “Suku” Masyarakat Hukum Adat
di Provinsi Nusa Tenggara Timur
Dian Aries Mujiburohman, Mujiati • 59**
- 4. Eksistensi, Perubahan dan Sistem Peralihan
Tanah Adat/Ulayat di Ambon
Rofiq Laksamana, Akur Nurasa, Ahmad Nashih Luthfi • 85**
- 5. Dilema Pengakuan Tanah Ulayat/Tanah Adat
di Provinsi Kalimantan Tengah
I Gusti Nyoman Guntur, Theresia Supriyanti, Harvini Wulansari • 113**

Problematika Pendaftaran Tanah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat di Sumatera Barat

Haryo Budiawan, Abdul H. Farid, Sarjita

A. Pendahuluan

Pada era reformasi, di mana prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan keberlanjutan atas penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) yang merupakan bagian dari pengelolaan sumber daya alam dikedepankan sesuai amanat Ketetapan MPR-RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam. Pada tataran implementasi atas substansi Ketetapan MPR-RI tersebut, realitas yang terjadi akan selalu terkait dengan isu *pluralisme hukum dan unifikasi hukum*. Kondisi tersebut akan melahirkan kasus agraria, tata ruang dan pertanahan, dikarenakan dalam memaknai pluralisme dan unifikasi hukum masih terdapat perbedaan penggunaan dasar hukum yang diterapkan khususnya dalam melakukan perbuatan-perbuatan hukum yang berkenaan dengan akses dalam memperoleh informasi mengenai P4 agraria, tata ruang dan pertanahan, baik antara pemerintah pusat/daerah, pengusaha (investor) di satu pihak dengan masyarakat hukum adat di lain pihak. Akses untuk memperoleh P4 atas SDA, khususnya tata ruang dan pertanahan itu dituangkan dalam bentuk pemberian hak atas tanah maupun berbagai bentuk perijinan berdasarkan pada hukum negara. Sementara itu masyarakat hukum adat mendasarkan diri pada ketentuan-ketentuan hukum adat yang masing-masing dan keberlakuannya terbatas pada komunitasnya. Di sisi lain pembaruan pengelolaan SDA, termasuk tanah menggunakan pendekatan ekosistem. Ini dilakukan dalam rangka mewujudkan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup melalui

instrumen dan tujuan dari Hukum Lingkungan Hidup Modern, yang lebih mengedepankan “*environmental oriented law*”. Hal ini adalah suatu keharusan apabila kita tidak ingin menyaksikan pengelolaan SDA tata ruang dan pertanahan terkuras secara sia-sia, dan akan menyisakan konflik di kemudian hari.

Kajian yang bersifat evaluatif dalam pengelolaan SDA, khususnya terkait dengan tata ruang dan pertanahan telah menyulut konflik, dikarenakan: *Pertama*, orientasi pengelolaan SDA yang telah bergeser dari keadilan sosial menjadi sekedar nilai ekonomi; *Kedua*, lembaga dan norma hukum yang tersedia belum bekerja secara komprehensif dan efektif untuk menangani dan menyelesaikan sengketa dan konflik; *Ketiga*, hampir pada setiap kegiatan pengelolaan SDA posisi tawar masyarakat termasuk masyarakat hukum adat sangat lemah.

Kenyataan riil di atas mendasari lahirnya Ketetapan MPR RI Nomor IX/MPR/2001 yang telah memberikan mandat agar Negara/Pemerintah melakukan pengkajian ulang terhadap peraturan perundang-undangan yang ada dan men-sinkronkan dengan kebijakan antar sektor/kepentingan, sehingga mampu menghadirkan sistem pengelolaan SDA yang dapat menjamin keadilan agraria. Konsekuensi yuridis yang harus dikawal oleh semua pengampu dan pemangku kepentingan terkait dalam pengelolaan SDA, harus mencerminkan prinsip-prinsip pembaruan agraria dan pengelolaan SDA sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4.

Terkait dengan penanganan dan penyelesaian konflik dan sengketa serta perkara pengelolaan SDA, tata ruang dan pertanahan dalam beberapa Putusan MK juga telah memberikan tafsir dalam memaknai rumusan Pasal dan ayat di UUD Negara Republik Indonesia agar UU sektoral tidak keluar atau bertentangan dengan Konstitusi. Misal Putusan MK Nomor 35/PUU-X/2012 tentang status hutan adat. Putusan MK juga menyasar dalam kewenangan pengelolaan wilayah hak Pengusahaan Perairan Pesisir dan Kelautan (P3K). MK menyatakan bahwa Pengelolaan Wilayah P3K selama ini belum memberikan kewenangan dan tanggung jawab negara secara memadai atas pengelolaan P3K melalui mekanisme pemberian Hak Pengusahaan Perairan Pesisir (HP-3). Mekanisme HP-3 mengurangi hak penguasaan negara atas Pengelolaan Wilayah P3K sehingga ketentuan mengenai HP-3 oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 3/PUU-VIII/2010 dinyatakan bertentangan dengan UUD Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam bidang penanaman modal, MK juga memberikan perubahan secara mendasar yaitu dengan Putusan No. 21-22/PUU-V/2007.

Artikel ini menyoroti fokus pada persoalan mengenai mengenai *identification*, *self-determination* dan strategi penguatan hak-hak masyarakat hukum adat dalam kaitannya dengan akses pengelolaan agraria, tata ruang dan pertanahan yang menjadi otoritas Kementerian ATR/BPN. Artikel ini bertujuan mendeskripsikan mengenai identifikasi, posisi relasi-hubungan masyarakat adat dengan tanah dan wilayah di mana mereka hidup, serta strategi penguatan hak-hak masyarakat hukum adat dalam kaitannya dengan akses pengelolaan SDA di wilayah/kawasan otoritas Kementerian ATR/BPN. Diharapkan penjelasan ini mampu mendorong, *Pertama*, adanya pedoman bagi tingkah laku masyarakat dalam komunitasnya, sehingga dapat memberikan penguatan dalam bentuk informasi terbaru (kekinian) tentang P4T ulayat oleh masyarakat hukum adat, dan dapat digunakan sebagai bahan pengembangan ilmu hukum dan peraturan perundang-undangan di bidang hukum tanah; *Kedua*: bagi kalangan praktisi, hasil penelitian ini sebagai rekomendasi dalam pengaturan tentang hak ulayat, khususnya untuk perumusan regulasi dan kebijakan di Kementerian ATR/BPN dan Pemerintah Daerah baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota, sehingga dapat dijadikan bahan masukan tentang strategi penanganan dan penyelesaian masalah terkait penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah ulayat oleh masyarakat hukum adat; *Ketiga*, bagi kalangan akademisi (PT), hasil penelitian ini merupakan referensi dalam mengkaji eksistensi hak ulayat masyarakat hukum adat, relasi/hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah ulayatnya, strategi penguatan relasi/hubungan hukumnya dalam rangka percepatan pendaftaran tanah, khususnya pengukuran dan pemetaan hak ulayat masyarakat hukum adat.

B. Eksistensi Masyarakat Adat

Pada umumnya masyarakat adat menduduki dan mendiami wilayah yang sangat kaya mineral dan sumber daya alam. Sebagai contoh, Daerah Reservasi (bagi orang Indian) di Amerika Serikat yang dianggap sebagai daerah yang kurang berharga pada abad ke-19, tetapi kini daerah

tersebut terbukti menyimpan sejumlah besar cadangan mineral, kayu, margasatwa, dan sumber air. Diperkirakan 65% cadangan uranium Amerika Utara terdapat di daerah reservasi Indian Amerika. Wilayah Reservasi ini merupakan tempat bagi 80% penambangan uranium yang dilakukan di AS dan pemrosesan uranium seluruhnya (100%) dilakukan di daerah resevasi ini, sedangkan Contoh di Indonesia, adalah ditemukannya cadangan tembaga dan emas di oleh J. Robert “Jim Bob” Moffett sebagai Chief Executif Officer (CEO), bahwa di Grasberg (Tenogoma-Enagasin).

Secara politik mereka tidak memiliki posisi tawar menawar yang kuat. Secara ekonomi mereka tidak terjamin keberlanjutan hidupnya.

Dengan demikian, sebagian masyarakat Indonesia berada dalam keadaan shock sebab transisi itu mendadak dan dalam rentang waktu yang relatif singkat. Kondisi tersebut akan menimbulkan perbedaan persepsi dalam memandang fungsi tanah dalam pembangunan. Di sisi lain hadirnya otonomi daerah dan upaya penguatan masyarakat lokal masih belum membuahkan hasil dan masih harus berhadapan dengan kepentingan ekonomi global, sehingga politik pertanahan dihadapkan dengan dimensi baru yang semakin kompleks.

Menurut Wignyosoebroto, dalam Rachmad Syafa’at, paradigma dan kebijakan dasar pembangunan yang dominan saat rezim Orde Baru berorientasi pada industrialisasi untuk memacu pertumbuhan ekonomi. Paradigma tersebut bersumber pada idiologi kapitalisme yang bersandar pada paradigma Ilmu Pengetahuan Modern yang menganggap bahwa tradisi adalah suatu masalah dan menghmbat pembangunan. Untuk itu diciptakan pula banyak sekali perangkat peraturan perundang-undangan dan politik yang sangat sentralistik bercorak teknokratis dan represif. Hukum Nasional diseragamkan dengan mengabaikan disparitas regional dan lokal, yang pada gilirannya mematikan otonomi, hukum dan kelembagaan masyarakat adat.

C. Dimenasi Global, Nasional dan Lokal Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Dalam perkembangannya masyarakat Internasional telah menunjukkan komitmennya yang lebih besar pada usaha-usaha untuk memecahkan

masalah berkenaan dengan pengakuan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat. Sebagai contoh dikeluarkannya Deklarasi *International Labor Organisation* (ILO) No. 169 Tahun 1989 berjudul Konvensi tentang Masyarakat Adat dan Kesukuan Di Negara-Negara Merdeka (*Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*) telah menegaskan dengan cukup kuat hak-hak masyarakat adat atas tanah mereka dan sumber daya alamnya. Demikian halnya juga pada Agenda 21 dari *United Nation Conference on Enviromental and Development* yang secara tegas mengaitkan penghormatan terhadap hak atas tanah adat dengan kebijakan global perlindungan lingkungan dan pembangunan berkelanjutan. Bahkan Kelompok Kerja mengenai Populasi Adat (*Working Group on Indigenous Population-WGIP*), menyampaikan Draf Deklarasi PBB tentang Hak-Hak Masyarakat Adat. Era Reformasi, adopsi pengakuan, penghormatan dan perlindungan hak-hak masyarakat adat dapat diketemukan dalam Konstitusi Dasar Negara kita, yaitu pada Perubahan Kedua Tahun 2000 yang tertuang dalam *Pasal 18B ayat (2)*: Negara mengakui dan menghormati *kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya* sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup (*sekelompok masyarakat secara turun temurun, bermukim di wilayah geografi tertentu, adanya ikatan pada asal usul leluhur, memiliki pranata pemerintahan adat, dan ada wilayah yang menjadi tempat melakukan kegiatan masyarakat yang bersangkutan*) dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam *undang-undang*.¹ Jika diperhatikan secara seksama, maka pengaturan *Pasal 18B ayat (2)* Dalam Konstitusi Negara yang mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya tersebut dilihat

1 Menurut *Abdurrahman*, pengaturan hak ulayat masyarakat hukum adat dalam Undang-Undang tersebut di atas, mengundang dua tafsiran, yaitu kita perlu *satu Undang-Undang tentang hukum adat*, tetapi juga dapat berarti pengaturannya dapat *diselipkan dalam satu Undang-Undang tertentu*. *Abdurrahman*, (2005), "Aspek Perundang-undangan dalam Pengelolaan dan penyelesaian Sengketa Tanah Adat", Makalah disampaikan pada *Lokakarya Kajian Kebijakan Pengelolaan Tanah Adat di Indonesia*, BAPPENAS, Jakarta, 28 Desember 2005: 4

dari pengaturannya masuk dalam Bab VI tentang *Pemerintahan Daerah*.

Sehubungan dengan pengaturan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang berdimensi lokal dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda)/Perdasus Provinsi maupun Perda Kabupaten tersebut, memunculkan pertanyaan, apakah masuk dalam konsep pluralisme hukum ataukah merupakan perpanjangan (kontrol) dari sentralisasi hukum? Dalam kaitan ini, Notonagoro² menyatakan bahwa dualisme dalam soal hukum tanah, masih bersimpang siur dengan pluralisme (perbedaan) yang terdapat dalam hukum adat sendiri, sehingga tidak terdapat persamaan antar daerah yang satu dengan yang lain. Dalam garis besarnya dalam hukum adat terdapat hak komunal yang mempunyai subjek masyarakat hukum dan hak perserorangan.

Selanjutnya jika dikaji secara mendalam, hubungan antara hukum masyarakat lokal dengan penjajah kolonial serta kelanjutan relasinya. Ada dua kategori konseptual,³ yaitu *Pertama* pluralisme hukum lemah, yaitu pengakuan hukum lokal berdasarkan ketentuan hukum negara dalam bentuk apapun. *Kedua*, pluralisme hukum kuat, yaitu masyarakat tidak lagi tunggal sebagai unit yang hanya taat pada sistem hukum lokal sendiri, tetapi juga mempunyai pilihan bebas terhadap berbagai hukum lain.

D. Kriteria Eksistensi Masih Ada tidaknya Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat

Setelah mencermati berbagai peraturan perundang-undangan yang substansinya terkait dengan pengaturan hak ulayat, dapat dilakukan identifikasi sebagai berikut: Kriteria Hak Ulayat di otoritas/kewenangan Kementerian ATR/BPN dengan regulasi: *PMNA/Ka. BPN Nomor 5 Tahun 1999*, *PMNA/Ka. BPN Nomor 9 Tahun 2015*, *Permen ATR/BPN Nomor 10 Tahun 2016*.

Dalam UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, eksistensi Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat ditegaskan dalam Pasal 97. Ketentuan pengaturan tentang Eksistensi Desa Adat tersebut, didasarkan pada

² Notonagoro, (1984), *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, PT. Bina Aksara, Jakarta: 139-140

³ Bernard Steny, *Pluralisme Hukum Antara Perda Pengakuan Masyarakat Adat dan Otonomi Hukum Lokal*. *Jurnal Pembaruan Desa dan Agraria*, Yogyakarta 85-86.

pertimbangan lahirnya beberapa Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: a. Putusan Nomor 010/PUU-I/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam; b. Putusan Nomor 31/PUU-V/2007 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual Di Provinsi Maluku; c. Putusan Nomor 6/PUU-VI/2008 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, dan Kabupaten Banggai Kepulauan; dan d. Putusan Nomor 35/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Pengakuan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat juga dituangkan dalam UU Perkebunan Nomor 39 Tahun 2014. Dalam Pasal 1 butir 5, ditegaskan bahwa Hak Ulayat adalah kewenangan masyarakat hukum adat untuk mengatur secara bersama-sama pemanfaatan Tanah, wilayah, dan sumber daya alam yang ada di wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan yang menjadi sumber kehidupan dan mata pencahariannya. Selanjutnya dalam Pasal 1 butir 6 dinyatakan bahwa *Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang yang secara turun-temurun bermukim di wilayah geografis tertentu di negara Kesatuan Republik Indonesia karena adanya ikatan pada asal usul leluhur, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah, sumber daya alam yang memiliki pranata pemerintahan adat dan tatanan hukum adat di wilayah adatnya.*

E. Perbedaan Mendasar Antara Hak Ulayat dengan Hak Komunal

Berawal dari adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-IX/2012, Pasal 1 angka 6 UU Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menegaskan bahwa Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat. Selanjutnya Putusan MK tersebut menegaskan bahwa Kata “negara” dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga Pasal 1 angka 6 UU No. 41 Tahun 1999 Tentang

Kehutanan dimaksud menjadi “Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”.

Berdasarkan Putusan MK tersebut, maka UU Kehutanan Nomor 41 Tahun 1999 menjadi sebagai berikut: Pasal 1 huruf f: Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat; Pasal 4 ayat (3): Penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI yang diatur dalam UU.; Pasal 5 ayat (1): Hutan berdasarkan statusnya terdiri dari : a. Hutan Negara; b. Hutan Hak; c. Hutan Adat. Pasal 5 ayat (2) Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya.

Secara garis besar perbedaan antara hak ulayat dengan hak komunal dapat disandingkan sebagai berikut:

Tabel 1: Perbandingan Hak Ulayat dengan Hak Komunal

Hak Komunal	Hak Ulayat
Tanah Hak yang beraspek keperdataan (Individu)	Tanah Hak yang beraspek publik dan privat atas hak kesatuan masyarakat hukum adat
Hak Milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum atau Hak Milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan hutan dan perkebunan.	Hak ulayat dan yang serupa itu dari mesyarakat hukum adat (untuk selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun menurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.
Diberikan dengan SK Pejabat yang berwenang kemudian disertipikatkan .	Hanya dipetakan Wilayah Ulayat sebagai Lampiran dari Pengukuhan melalui Perda Kab/Kota.
Diberikan: Menjadi otoritas Kementerian Agr dan TR/BPN, Kawasan Hutan, Perkebunan.	Dikukuhkan: Dapat Di otoritas Kementerian LH dan Kehutanan (Dulu), dgn Putusaan MK 35/PUU-x/2012 dikeluarkan dari Kawasan Hutan, Menjadi Otoritas Kementerian Agraria/Tata Ruang/BPN, atau Otoritas Kementerian Perikanan dan kelautan yaitu yang berupa Kawasan Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.
Hak Komunal diartikan sebagai hak atas tanah, sehingga karenanya dapat diterbitkan surat tanda bukti hak.	Hak Ulayat mempunyai aspek: Perdata, yang ditandai dengan adanya tanah bersama dalam masyarakat hukum adat; dan Publik, yang ditandai dengan kewenangan Kepala Adat terhadap tanah bersama.

F. Peran Pemerintah dan Pemda

Dengan telah bergulirnya Era Reformasi, tuntutan Otonomi Daerah (Otda) di berbagai sektor akhirnya membuahkan perangkat peraturan perundang-undangan, yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian dilakukan revisi/perubahan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian dicabut dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 Jo. UU Nomor 9 Tahun 2015. Sejalan dengan tuntutan reformasi tersebut, pula akhirnya Pemerintah menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional Di Bidang Pertanahan. Dalam Pasal 2 angka 1 Kepres tersebut diamanatkan sebagian kewenangan Pemerintah di bidang pertanahan *dilaksanakan* oleh Pemerintah Daerah. Pasal 2 angka 2, Kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 angka 1 tersebut meliputi 9 (Sembilan) jenis kewenangan di bidang pertanahan.⁴

Namun dalam pelaksanaan kewenangan tersebut, terjadi *tarik-ulur* yang menimbulkan persoalan tersendiri, bahkan sempat menimbulkan kemacetan (stagnasi) dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat di beberapa Kantor Pertanahan.⁵ Sebagai jalan kompromi untuk keluar dan upaya menetralisasi konflik yang terjadi, maka Pemerintah menerbitkan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang merevisi UU Nomor 22 Tahun 1999. Selanjutnya Pemerintah menindaklanjuti dengan menerbitkan PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Dalam PP tersebut, ada 9 (Sembilan) kewenangan yang mana 8 (delapan) kewenangan didesentralisasikan, sedangkan 1 (satu) kewenangan yaitu Ijin Membuka Tanah di Tugas Perbantuan (*Medebewind*). Sedangkan kewenangan Penetapan Tanah Ulayat menjadi Kewenangan Pemerintah Kabupaten/ Kota yang didesentralisasikan yang meliputi Pembentukan Panitia

4 Sembilan kewenangan di bidang pertanahan yang dilaksanakan (bukan diserahkan) oleh Pemerintah Kabupaten/Kota tersebut meliputi: a. pemberian ijin lokasi; b. penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan; c penyelesaian sengketa tanah garapan. d. penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; e. penyelesaian masalah subjek dan objek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee; f. penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat; g. pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; h. pemberian ijin membuka tanah; i. perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

5 Sarjita, (2005), *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan dalam Era Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Tugu Jogja Pustaka: 14

Peneliti, Penelitian dan kompilasi hasil penelitian, pelaksanaan dengan pendapat umum dalam rangka penetapan tanah ulayat, pengusulan rancangan perda tentang penetapan tanah ulayat, dan pengusulan pemetaan dan pencatatan tanah ulayat dalam daftar tanah kepada Kantor Pertanahan Kab/Kota, serta penanganan masalah tanah ulayat melalui musyawarah dan mufakat.

Arikel ini menggunakan pendekatan penelitian hukum normatif. Sementara untuk mendapatkan data yang sebenarnya terjadi di lapang berupa fakta, maka dilakukan penelitian hukum yang bersifat empiris. Lokasi dan objek penelitian dipilih Sumatra Barat karena masyarakat di Sumatra Barat masih kental dengan hukum adat setempat. Sedangkan yang menjadi obyek dalam penelitian ini adalah Etnografi Masyarakat Hukum Adat, Kelembagaan atau Struktur Pemerintahan, Wilayah, Peraturan perundangan-undangan. Jalannya penelitian dilakukan melalui tahapan persiapan yaitu berupa kegiatan penyusunan proposal penelitian dan seminar proposal penelitian, studi kepustakaan yang merupakan kegiatan untuk mengumpulkan dan mempelajari literatur ilmiah serta menginventarisasi beberapa Peraturan Perundang-undangan terkait dengan masalah penelitian. Kemudian dilanjutkan dengan tahap penelitian lapangan, dilakukan dengan cara wawancara menggunakan panduan wawancara. Terakhir dilakukan kategorisasi Data Penelitian, setelah data primer dan data sekunder diperoleh, serta kelengkapannya telah diteliti, kemudian dilakukan pengkategorian data penelitian tersebut berdasarkan rumusan permasalahan. Sementara Jenis Data Penelitian meliputi bahan hukum yang digunakan Peneliti dalam penelitian ini sebagai data sekunder yang merupakan penelitian kepustakaan. Data tersebut kemudian dihubungkan dengan teori-teori yang diperoleh dari studi kepustakaan dan dokumen. Sedangkan penarikan kesimpulan dari penelitian ini, peneliti menggunakan sistem Induktif

G. Ranah (wilayah) Minangkabau

Daerah yang mencakup keseluruhan Luhak (Belanda: *Regentschap*): Luhak Tanah Datar, Luhak Agam, Luhak Lima Puluh. Luhak dari kata luak (sumur, sungai). Dan Rantau, Rantau Pesisir dan Rantau Hilir. Daerah/wilayah Minangkabau berdasarkan sistem hukum adatnya dapat dibedakan menjadi dua kalarasan/sistem yaitu:

- 1) Dt. Perpatih Nan Sabatang- sbg peletak dasar Budi Chaniago;
- 2) Dt. Katumanggungan sbg peletak dasar - Koto Piliang;

Perbandingan antara 2 Sistem Hukum Adat tersebut di atas, dapat disajikan dalam bentuk Tabel 1 sebagai berikut:

Tabel: 1 Perbandingan dua sistem Hukum Adat di Minangkabau:

Kalarasan Koto Piliang	Kalarasan Bodi Chaniago
Nagari berdaulat pada yang pertuan (rajo Tigo Selo) Titiek dari Ateh	Nagari berdaulat pada rakyat Membusek dari bumi
Susunan Penghulu bertingkat ada Penghulu Pucuk;	Penghulu dudak samo rendah agak samo tinggi
Balai-balai ala Katabang	Balai-balai gajah Maharam
Dalam Pucukam Putusan ada kata "utus dari raja"	Keputusan Tertinggi adalah "kato Mufakat" sebagai hasil dari Musyawarah.

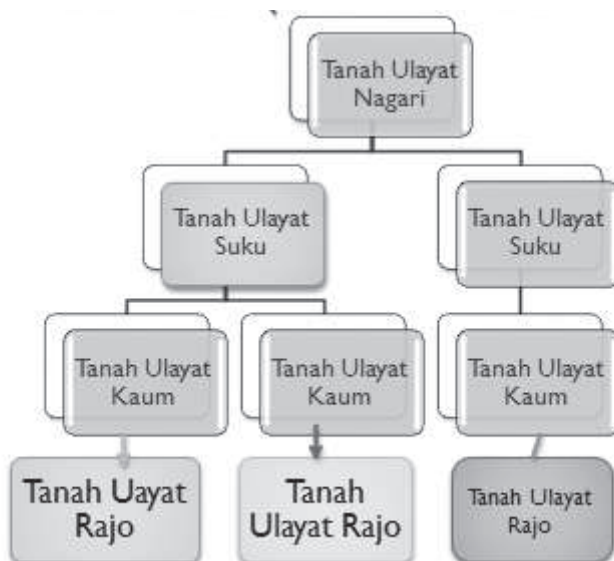
Berdasarkan sistem tersebut di atas, Pusat Kajian Adat Minangkabau, Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang: jumlah Nagari terdiri atas: Koto Piliang sebanyak 302 Nagari; Bodi Chaniago sebanyak 120 Nagari; Pariangan sebanyak 68 Nagari; Pagaruyung sebanyak 30 Nagari; dengan Catatan: Nagari merupakan himpunan beberapa buah koto dimana setiap koto himpunan dari orang sesuku dengan satu pucuk pimpinan yang disebut Penghulu; Koto merupakan himpunan dari beberapa buah dusun. Dusun merupakan kumpulan dari beberapa jurai kaum yang merupakan beberapa buah taratak dan taratak merupakan himpunan orang yang saparuik (seibu-saudara). Sedangkan pimpinannya: Sa-ruma-Mamak Rumah; Sa-paruik-Tungganai; Sa-koto-Penghulu.

H. Sistem Pengaturan dan Struktur Penguasaan Harta dan Tanah Ulayat di Sumatera Barat

Di Minangkabau bila orang menyebut harta, maka sering tertuju penafsirannya kepada harta yang berupa material saja. Harta yang berupa material ini seperti sawah ladang, rumah gadang, emas perak

dan lain-lain. Sebenarnya di samping harta yang berupa material ini, ada pula harta yang berupa moril seperti gelar pusaka yang diwarisi secara turun temurun. Orang yang banyak harta material, dikatakan orang berada atau orang kaya. Tetapi menurut pandangan adat orang berada atau banyak harta ditinjau dari banyaknya harta pusaka yang turun temurun yang dimilikinya.

**Tabel: 3 Struktur Penguasaan Tanah Ulayat di Sumatera Barat
(Perda No. 6 Tahun 2008)**



Gambar 2: Struktur Penguasaan Tanah Hak Ulayat di Sumatera Barat

Harta Pusaka

Harta pusaka adalah segala harta benda peninggalan orang yang sudah meninggal. Harta itu menjadi hak perserikatan di dalam kaum oleh segala ahli warisnya, menurut tali warisnya masing-masing maka dikatakan juga harta pusaka itu adalah harta kongsi perserikatan bersama oleh orang yang setali waris dengan orang yang meninggalkan harta itu.

Harta pusaka itu tidak boleh dibagi menjadi hak perorang; oleh orang yang wajib dipergunakan untuk penambah besarnya harta pusaka

atau harta kongsi tadi menerima pusaka, melainkan wajib selamanya menjadi hak serikat dalam kaum yang menerima pusaka itu turun menurun. Hasil yang keluar dari harta pusaka itu menurut keturunan tali waris orang yang mempunyai harta pusaka itu berlebih daripada dimakan setahun oleh yang sekaum yang mempunyai pusaka itu, maka kelebihan itu.

Pembagian Harta Pusaka dalam Kaum

Pembagian itu namanya genggam beruntuk-untuk, bukan berarti pembagian itu untuk jadi kepunyaan masing-masing yang menggenggam harta itu, tetapi harta itu tetap kepunyaan bersama juga. Hanya hasil-hasil yang dikeluarkan dari harta pusaka itu yang dibagi untuk yang menggenggam menurut aturan yang sudah diatur. Misalnya hasil sawah atau hasil ladang yang dikerjakan oleh waris yang menggenggamnya, maka hasil itu dibagi dengan keadilan yang sudah diatur oleh adat sebagaimana diuraikan berikut ini:

Pada setumpuk sawah yang tergenggam oleh sebagian waris yang menerima pusaka itu menghasilkan tiga puluh karung padi dalam setahun, maka hasilnya itu: pertama wajib dibagi dua, setengah untuk mereka yang mengerjakan atau menggenggam waris itu, dan setengah lagi untuk segala orang-orang yang berhak menerima harta pusaka tadi.

Oleh sebab itulah maka dilarang keras oleh adat yang kawin membagi-bagi harta pusaka itu menjadi kepunyaan masing-masing orang dalam satu kaum, supaya jangan mudah saja orang menghabiskan harta pusaka itu menurut maunya sendiri-sendiri, seperti menjual atau menggadaikan, atau membagi-bagikannya kepada anak-anaknya atau kepada orang lain.

Lagi pula harta pusaka itu harus dijaga betul agar tidak hilang oleh mereka yang menerima pusaka itu, karena untuk menjual atau menggadaikan harta pusaka itu ada pula aturannya yang kuat menurut sepanjang adat.

Kewajiban Mamak atas Harta Pusaka

Menurut sepanjang adat, mamak wajib menjaga keselamatan segala harta pusakanya, dan membagi harta pusaka itu kepada segala kemenakannya dengan peraturan yang adil menurut timbangan mamak. Patut banyak

dibanyakan, patut sedikit disedikitkan, supaya segala kemenakannya itu hidup senang dengan tiada merasa iri hati satu sama yang lainnya dalam hal menguasai atau memakai harta pusaka itu.

Harta Pencaharian

Adapun yang dikatakan harta pencaharian itu adalah segala harta benda yang diperoleh dengan usahanya sendiri, atau karena diberi oleh orang lain. Harta pemberian orang kepadanya itu (seperti hibah. dan lain-lain) masuk kepada bilangan harta pencaharian sendiri.

Sekalian harta pencaharian orang itu tidak termasuk kepada bilangan harta pusaka, kecuali kalau asal atau modal pencaharian itu diambil dari harta pusaka, makaseperdua dari hasil harta lpencaharian tersebut wajib masuk bilangan penambah besarnya harta pisah tadi.

Harta Persuarangan

Dikatakan harta persuarangan adalah harta kepunyaan paman, yang berserikat mencarinya. Misal, dua orang atau lebih pergi bersama-sama mencari penghidupan ke suatu tempat, atau sama berladang atau sama-sama berniaga, meskipun masing-masing orang itu berlainan kerjanya. Maka penghasil dari orang-orang itu dinamakan harta persuarangan.

Kalau bercerai dalam pergaulan, atau kalau suami meninggal, wajib waris suaminya itu memberi seberapa yang patut jika perempuan itu ada berjalan lurus atau meminta dari muka, selain harta pencaharian yang sudah diuntukkan baginya semasa hidupnya.

Begitu juga bila seorang suami mengerjakan tanah anak isterinya, seperti ditanami kelapa atau kayu-kayuan (tanaman keras) atau tanaman muda, atau dikerjakannya sawah anak isterinya itu selama ia berbaur sampai tanah itu berharga baik atau menghasilkan, maka itu tidak masuk menjadi harta persuarangan, melainkan kalau ia bercerai mati atau bercerai hidup, sekalian harta itu bulan jatuhnya kepada anak dan isterinya saja, atau waris-waris perempuan itu. Seangkan harta bawaan yaitu harta yang dibawanya sewaktu menikah dulu tetap menjadi haknya atau hak warisnya.

Harta Persekutuan

Yang dinamakan bersuwaran adalah sebagaimana yang sudah dijelaskan sebelumnya, sedangkan persekutuan adalah orang yang sama-sama bemiaga atau sama-sama mengerjakan satu pekerjaan perdagangannya itu wajib dibagi sama banyak. Kalau pokok sama banyak. Atau kerja sama banyak, maka pembagiannya (peragihan) pun berlebih berkurang juga.

Hak Raja

Hak daging itu adalah segala barang yang patut dimakan timbangan beratnya, dikeluarkan orang dari dalam ulayat raja, maka raja menerima haknya sepersepuluh bagian banyaknya dari barang-barang yang dikeluarkan itu.

Hak pengeluaran ialah hasil-hasil yang dikeluarkan dari dalam ulayat raja di mana tiada wajib ditimbang beratnya seperti kayu, papan, atau barang-barang yang akan dijadikan perniagaan, makaraja berhak menerima hasilnya sepersepuluh bagian banyaknya. Tetapi kalau kayu atau papan yang dikeluarkan itu tidak akan di-perjual belikan, hanya untuk perkakas atau pekayuan rumah oleh yang mengeluarkan itu, meskipun berapa banyaknya, tiadalah ia wajib memberi hak pengeluaran itu.

Hak emas manah adalah uang adat yang diberikan kepada raja atas jual beli hutan, sawah ladang. Pada waktu orang jual beli harta benda itu dikeluarkan uang adat kepada penghulu yang duduk menghadapi jual beli itu, akan jadi pemacitan (pegangan) namanya, sebagai tanda harta itu telah dijual kepada seseorang. Besarnya emas manah itu adalah sepersepuluh bagian.

Tutup bubung adalah menutup tiang (tonggak) rumah dengan kain putih bersegi empat dan kain merah kalau rumah yang dibangun itu bergonjong empat, enam atau delapan, maka kegiatan itu dinamakan tutup bubung.

Oleh sebab itu pada masa dahulu raja-raja kecil atau pucuk-pucuk di sebelah ke rantau yang menjadi wakil raja, menerima emas manah tutup bubung itu tiada memenuhi janjinya kepada raja di Minangkabau, tiada mengirimkannya kepada raja. Maka pada suatu masa raja pun pergi

betjalan-jalan ke rantau dan dilihat raja di antara nagari di rantau itu orang berumah gedang bergonjong seperti di Luhak nan tigo, padahal raja tidak ada menerima haknya (emas manah tutup bubung) dari raja-raja kecil atau pucuk-pucuk di sana, maka semenjak itu raja melarang orang untuk tidak membuat rumah gedang bergonjong.

Ulayat Raja

Kesepuluh, tanjung yang putus dan Pantai-pantai laut di daerahnya, sampai kepada rumput yang sekaki, capa yang sebatang, lalang yang sehelai, batu yang Sebuah, kersik yang semiang, semut selepada, di dalam segala tersebut itu masih menjadi ulayat raja.

Hak Milik

Dikatakan hak milik seseorang, adalah sekalian harta yang dia sendiri menggenggamnya. Yang dinamakan hak adalah harta kepunyaan oleh orang yang punya hak di atas harta itu, maka hak itu ada yang tergenggam pada yang empunya, ada pula yang tidak.

Yang dinamakan milik, menggenggam memiliki, atau memakai atau mengulayati yang dimiliki itu, ada yang hartanya sendiri, ada pula yang harta orang lain. Maka milik itupun terbagi pula atas dua bagian besar, yaitu: Pertama, milik yang merdeka. Kedua, milik yang tidak merdeka. Milik yang merdeka.

Dikatakan *milik bertali emas* itu, adalah segala orang yang me miliki harta benda orang lain dengan menyewa, atau menyasih, meskipun sewa atau sasih itu berhari, berpekan atau berbulan dan bertahun lamanya. Selama masa sewa itu berjalan harta itu tetap dipakai oleh yang menyewa tadi. Namun apabila dia atau warisnya tidak kuasa lagi menyewa atau menyasih harta itu, maka sekalian harta itu kembali saja kepada yang empunya semula atau kepada ahli warisnya.

Milik yang bertali akal: Yang dimaksud dengan milik bertali akal itu, adalah harta benda yang dimiliki seseorang berkat balas jasa orang lain kepadanya.

Milik bertali tulang: Adapun yang dinamakan milik bertali tulang itu adalah segala Orang yang memakai atau menggenggam harta orang lain dengan perjanjian, seumpamanya memperseduai, mempertigai.

Milik anugerah raja: Adapun yang dinamakan milik anugerah raja itu ialah segala harta yang diberikan raja atau penghulu kepada seseorang untuk sementara, bagi mencari penghidupannya. Harta itu tidak boleh dijual atau digadaikan oleh orang-orang yang menerima mengerjakan harta itu, dan tiada pula kewajiban bagi raja atau penghulu memberikan ganti rugi atas tanaman yang telah ditanam orang itu.

Harta Pusaka yang boleh dijual atau digadaikan

Harta pusaka yang boleh dijual atau digadaikan, karena empat alasan, yaitu: Pertama, apabila mayat tidak bisa dikuburkan sebab ketiadaan belanja/biaya; Kedua, karena gadis gadang yang tidak dapat bersuami sebab ketiadaan belanja /biaya; Ketiga, karena mendirikan rumah tangga; dan Keempat, untuk keperluan mendirikan penghulu dalam kaum.

Aturan Menjual Menggadaikan Harta Pusaka

Aturan menjual menggadaikan harta pusaka itu, adalah sebagai berikut: Apabila orang hendak menjual menggadaikan harta pusaknya karena alasan yang benar sepanjang adat, terlebih dahulu dia wajib memberitahukan kepada kaumnya yang sama-sama serumah. kalau-kalau ada di antara mereka yang bisa membeli atau memegang harta itu, maka namanya sepanjang adat memperlegarkan di dalam rumah.

Jika ada yang melanggar aturan itu, maka tiap-tiap jenjang berhak melarang atau membatalkan jual beli atau pegang gadai itu, serta mengadakan uang untuk pembeli atau pemegang harta itu, menurut sebagaimana yang dimaksudkan kepada orang lain itu. Adapun orang yang menghambat atau membatalkan itu wajib mengadakan uang itu tidak lebih dari sebanyak yang diperlukan melepaskan salah satu hutang adat, apabila harta itu sekedar akan iitic'ldaikan saja.

Tetapi kalau harta itu memang akan dijual, maka orang adat menuang lembaga kepada penghulu di nagari itu. Sungguhpun demikian. tiap-tiap mendirikan rumah itu biasanya orang berjamu minum dan makan menurut kemampuan masing-masing, gedang ka) u godang bahannya, sebagaimana adat dalam sebuah nagari) begitulah yang diadatkan dalam Luhak nan tigo. Oleh sebab itu pada masa dahulu raja-raja kecil atau pucukx Ducuk di sebelah ke rantau yang menjadi

wakil raja, menerima emas manah tutup bubung itu tiada memenuhi janjinya kepada raja di Minangkabau, tiada mengirimkannya kepada raja.

Syarat menjual menggadaikan harta pusaka.

Adapun syarat menjual harta pusaka itu sebagai berikut: Pertama, jual berpelalu. Kedua, sando (gadai) berpengaku. Maka jikalau jual tidak berpelalu atau gadai tidak berpengah maka kedua-duanya itu tidak sah, batal hukumnya sepanjang ada, Bila hal ini terjadi, dan harta yang dijual atau digadaikan itu diam saja oleh salah seorang warisnya di mana dia berhak mepedz jual atau gadai itu, maka yang membeli tidak boleh bersikeras menahan harta itu di tangannya, melainkan wajib baginya melepaskan harta itu. Jika ditahannya juga, salah orang itu sepanjang ada atas dua kesalahan: Pertama, salahnya membeli tidak berpelalu, atau memegang tidak berpengaku. Kedua, perbuatannya itu dipandang orang sebagai merampas hak orang dengan kekerasan, dengan tidak mau menurut jalan yang patut sepanjang adat, yaitu merusak adat yang berlaku dalam nagari. Dan bagi waris yang mengambil kembali hal itu dibolehkan, tidak wajib baginya membayar kembali umi jual beli yang sudah dibayar oleh si pembeli. Jika si pembeli mau kembali uangnya, maka ia harus memintanyasendiri kepada siapa uang itu diberikannya dulu.

Apabila yang menggadaikan itu meninggal, maka harta yang menjadi sando kuda dan sando agung itu tetap menjadi manah oleh yang memegang atau yang warisnya. Sungguhpun harta itu telah menjadi manah si pemegang atau warisnya bila yang menggadaikan sudah meninggal, tetapi kalau mereka itu hendak menjual atau menggadaikan lagi harta itu, wajiblah lebih dahulu ia memperhitungkan kepada ahli waris orang yang menggadaikan dahulu itu. Kalau waris orang itu tiada cakap memegang atau membeli kembali hartanya, barulah dia bisa menjual atau menggadaikan kepada orang lain.

Tetapi bila ia tidak berbuat demikian, meskipun harta itu sudah menjadi manahnya, waris dari yang empunya harta itu dahulu dapat membatalkan jual beli atau gadai tersebut, yakni menjungkang namanya, Maka waris itu akan membayar berapa harga atau kimatan pegang gadai orang itu, dan harta itu dapat oleh yang menjungkang.

maka yang membeli atau yang memegang itu tidak berhak menahan lagi harta itu, yaitu bila harta itu baru saja dikuasainya, kecuali kalau sudah berbilang bulan atau bertahun lamanya.

I. Kasus Sumatera Barat

Di negara-negara berkembang sektor pertanian masih merupakan sektor dominan bagi perekonomian nasional termasuk Indonesia. Faktor produksi tanah atau lahan pertanian mempunyai peranan yang sangat penting sebagai sumber kehidupan bagi manusia, terutama dalam memenuhi kebutuhan hidupnya. Hal ini disebabkan oleh karena di situlah mereka bisa menanam berbagai macam jenis tanaman yang hasilnya nanti digunakan sebagai bahan untuk kebutuhan pokok (Bahrein. T Sugihen, 1997). Begitujuga dengan masyarakat di Indonesia, tak kecuali masyarakat Minangkabau, dimana hubungan dengan tanah adalah sama dengan timbulnya nagari. Oleh karena itu, tidaklah mudah bagi mereka untuk melepaskan diri dari tanah tersebut (Sjahmunir, 2001).

Berbicara masalah konflik tidak terlepas dari kompleksitas perjuangan antara individu atau antar kelompok untuk memenangkan suatu tujuan yang sama-sama ingin mereka capai. Kekalahan atau kehancuran pihak lawan dilihat oleh yang bersangkutan sebagai tujuan utama untuk memenangkan tujuan yang ingin dicapai (Parsudi Suparlan, 1999).

Konflik tersebut dapat bersifat vertikal maupun bersifat horizontal. Konflik yang bersifat vertikal adalah konflik yang biasanya terjadi antara masyarakat dengan Negara, atau dengan perusahaan. Sedangkan konflik yang bersifat horizontal merupakan konflik yang terjadi diantara sesama anggota masyarakat. maupun antar individu dalam masyarakat itu sendiri. Konflik-konflik yang bersifat vertikal maupun konflik-konflik yang bersifat horizontal apabila tidak diselesaikan secara serius akan menjadi gangguan untuk dapat terselenggaranya kehidupan sosial masyarakat satu negara yang harmonis.

Konflik yang bersifat horizontal biasanya terjadi sesama anggota keluarga dan atau sesama anggota masyarakat. Konflik yang terjadi sesama anggota keluarga biasanya berkenaan dengan konflik harta

warisan. Munculnya konflik sesama anggota keluarga berawal dari upaya perebutan penguasaan lahan, yang terbatas pada setiap anggota keluarga dalam satu rumah tangga. Menurut Bahrein T Sugihen (1997) dan Hernanto (1989), hal tersebut tidak dapat dipungkiri lagi sebab, tanah sangat penting bagi kehidupan manusia. Demikian pula dengan lahan sebagai tempat usaha yang akan menentukan pendapatan yang mereka peroleh, peningkatan taraf hidup dan derajat kesejahteraan satu rumah tangga sehingga, konflik yang terjadi dalam satu rumah tangga, terutama dalam upaya perebutan lahan menjadi hal yang tidak dapat dielakkan, terutama apabila dikaitkan dengan keinginan satu keluarga untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Menurut Parsudi Suparlan (2002), konflik yang terjadi antar sesama anggota masyarakat tidak terlepas dari adanya yang dirasakan oleh masyarakat atau individu dari aturan main yang tidak adil dalam proses kompetensi untuk menguasai sumber-sumber daya alam setempat. Sebagai contoh, misalnya konflik yang terjadi antara kaum atau suku dalam memperebutkan lahan pertanian.

J. Kebijakan Politik yang Sentralistik

Kalau kita telusuri lebih jauh, sesungguhnya masalah pertanian terutama masalah pemilikan tanah di Sumatera Barat tidak hanya sekarang ini muncul bahkan pada masa pemerintahan kolonial sudah terjadi. Semenjak diperkenalkan usaha yang agak baru dalam masyarakat Sumatera Barat yakni usaha tanam paksa kopi hingga dibekukan tahun 1908 (Zed, 1983). Pada masa adanya sistem tanam paksa kopi inilah munculnya *onderneming* (Dobbin, 1992). *Onderneming* merupakan istilah yang ada dalam literature Belanda yang juga disebut dengan *perkebunan-perkebunan besar*; *Onderneming* (*perkebunan-perkebunan besar*).

Pada masa Orde Baru diawali dengan munculnya Supersemar yang kemudian memberikan kewenangan bagi Soeharto untuk melaksanakan pemerintahan. Permasalahan tanah juga muncul, dimana posisi rakyat kecil atau masyarakat masih dalam posisi yang terugikan. Pada masa orde baru tersebut, konflik pertanian yang muncul terutama konflik pertanian antara rakyat dengan pemerintah. Muncul konflik pertanian antara rakyat dengan pemerintah yang itu

lebih disebabkan oleh hal-hal sebagai berikut Pertama, pelaksanaan keharusan musyawarah antar panitia pembebasan tanah dengan pihak yang terkena pembebasan tanah. Kedua, penetapan ganti rugi yang sering dikatakan jauh dari memadai. Ketiga, pembayaran ganti rugi yang adakalanya mengalami keterlambatan. Keempat, prosedur ganti rugi tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Orde Reformasi yang seharusnya merubah kesemuanya itu, namun apa yang terjadi pada masa sebelumnya tetap terjadi bahkan semakin kompleks. Rakyat masih dalam pihak yang terugikan juga. Menurut penulis, kalau kita telusuri dengan seksama konflik tanah yang terjadi di masyarakat pada saat ini dapat kita bagi menjadi tiga yakni: *Pertama*, antara sesama anggota masyarakat. Konflik antar sesama anggota masyarakat terjadi berkaitan dengan penguasaan oleh pihak yang tidak berhak. dalam arti orang luar masyarakat hukum adat tersebut. Pada sangketa antar anggota masyarakat ini biasanya dapat diselesaikan secara bersama-sama dengan berperannya ninik mamak atau melalui proses peradilan. *Kedua*, antar masyarakat hukum adat dengan pemerintah. Konflik ini dalam arti perjuangan pengakuan keberadaannya dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Hal ini terjadi karena ketentuan yang tidak memungkinkan masyarakat hukum adat akses ke tanah ulayatnya. Sebagai contoh dalam bidang kehutanan, selama ini masyarakat mengambil hasil hutan untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, karena sumber daya hutan mengandung kekayaan alam yang cukup besar, maka untuk meningkatkan nilai ekonominya dilakukan eksploitasi secara besar-besaran. Tentunya dalam eksploitasi yang demikian masyarakat yang sangat sederhana tersebut tidak tahu dan tidak mampu untuk akses. Ketidaktahuan dan ketidakmampuan masyarakat ini kurang atau hampir tidak dilirik, akibatnya mereka terabaikan atau terkesampingkan. Kegiatan pembangunan ini dinyatakan yakni dilakuan dengan pelepasan tanah ulayat oleh masyarakat adat. Dinyatakan pelepasan oleh masyarakat pada masa itu adalah dengan pemberian “silihjarah” tidak dapat disamakan dengan jual beli, tetapi berarti silih yang dilakukan oleh pihak lain kepada pemilik tanah selama tanah tersebut digunakan oleh orang lain. Tidak menggunakan selama waktu tertentu tersebut harus dibayar jariahnya. Silih jariah tidak dapat dapat diartikan pelepasan

tanah untuk selamanya. Karena pada masyarakat Minangkabau dikenal konsep “kabau lagak kubangan lingga” artinya jika pihak luar yang menggunakan tanah tersebut tidak lagi menggunakan tanahnya, maka tanah tersebut kembali kepada masyarakat. Namun banyak sekali kejadian yang memperlihatkan kepada kita, protes yang dilakukan oleh masyarakat disekitar perkebunan misalnya akibat tindakan dari para investor yang merugikan masyarakat setempat.

Ada tiga peristiwa penting dalam sejarah Minangkabau yang menyangkut tentang tanah, yaitu pertama, konflik akibat perbenturan antara hukum waris Minangkabau dengan hukum waris Islam. Kedua, perbenturan hukum adat Minangkabau dengan kebijaksanaan Kolonial Belanda tentang masalah tanah di Minangkabau. Ketiga, karena adanya perkembangan ekonomi uang dan merantau yang mengakibatkan adanya tekanan jumlah penduduk merubah pola penggunaan tanah.

Konflik HGU

Kegiatan pembangunan ini dinyatakan yakni dilakukan dengan pelepasan tanah ulayat oleh masyarakat adat. Dinyatakan pelepasan oleh masyarakat pada masa itu adalah dengan pemberian “*siliah jariah*” tidak dapat disamakan dengan jual beli, tetapi berani siliah yang dilakukan oleh pihak lain kepada pemilik tanah selama tanah tersebut digunakan oleh orang lain. Tidak menggunakan selama waktu tertentu tersebut harus dibayar jariahnya. Siliah jariah tidak dapat diartikan pelepasan tanah untuk selamanya. Karena pada masyarakat Minangkabau dikenal konsep “*Imbau lagak kubangan lingga*” artinya *jika pihak luar yang menggunakan tanah tersebut tidak lagi menggunakan tanahnya, maka tanah tersebut kembali kepada masyarakat*. Namun banyak sekali kejadian yang memperlihatkan kepada kita, protes yang dilakukan oleh masyarakat di sekitar perkebunan, pertanian, peternakan dan perikanan, misalnya akibat tindakan dari para investor/ perusahaan yang merugikan masyarakat setempat.

Konflik Pewarisan Harta Peninggalan

Pembahasan harta di Minangkabau dari berbagai versi, ada yang membagi lima jenis, yaitu harta pusako tinggi, harta pusako rendah, harta pancaharian, harta suarang, dan harta syarikat. Tetapi secara

umum pembagian harta di Minangkabau hanya dua, yaitu harta pusako tinggi dan harta pusako rendah. Hanya saja, dalam kondisi tertentu pusaka tinggi **dapat digadaikan** berdasarkan kesepakatan anggota kaum dan ketika itu memang tidak ada biaya lain yang bisa digunakan selain harta pusaka tinggi tersebut. Kondisi tersebut adalah ketika rumah gadang memerlukan renovasi, pernikahan kemanakan perempuan, penyelenggaraan jenazah, dan upacara penghulu baru, dapat mengetahui dan mempertahankan hak-hak yang diperoleh atas harta pusaka. Sedangkan Harta Pusako Rendah adalah segala harta yang didapat dari hasil usaha pekerjaan sendiri, termasuk di dalamnya adalah harta pencaharian suami isteri. Apabila ahli waris tetap menjaga keutuhan dari Harta Pusaka Rendah ini dengan tidak dijual atau dibagi-bagi, lalu pada waktunya diwariskan kepada generasi berikut secara terus menerus sehingga sulit menelusurinya. Maka Harta Pusako Rendah akan beralih menjadi Harta Pusaka Tinggi. Jadi ada kalanya harta pusaka tinggi juga berasal dari Harta Pusaka Rendah yang dimanfaatkan secara turun-temurun, asal usulnya tidak dipersoalkan lagi. Sekali ia diwariskan secara adat, maka ia menjadi harta pusaka tinggi. Inilah yang banyak terjadi di tengah-tengah Masyarakat Hukum Adat Minangkabau sekarang. Pusaka rendah dapat menjadi pusaka tinggi, sedangkan pusaka tinggi tidak dapat menjadi pusaka rendah, kecuali bila adat tidak berdiri lagi.

Sistem dan Asas Kewarisan Harta di Minangkabau, secara garis besar ada tiga sistem kewarisan yang dipakai di Indonesia, yaitu: *Pertama*, sistem kewarisan individual, yaitu sistem kewarisan yang membagi-bagi harta peninggalan kepada orang perorangan sebagai ahli waris dan dibagi sama rata antar ahli waris. Sistem kekerabatan ini antara lain ditemukan pada masyarakat Jawa yang menganut kekerabatan bilateral dan Batak yang menganut patrilineal. *Kedua*, sistem kewarisan mayorat, yaitu sistem kewarisan tunggal anak yang tertua dalam satu keluarga terhadap harta peninggalan atau sejumlah harta pokok dari keluarga tersebut. Kewarisan ini seperti yang terjadi pada masyarakat Sumatera Selatan dan Bali. *Ketiga*, sistem kewarisan kolektif, yaitu sistem kewarisan secara kelembagaan. Kelembagaan yang dimaksud adalah keluarga sebagai satu kesatuan kekerabatan genealogis. Warisan ini biasanya berupa benda atau tanah sebagai lahan pertanian. Yang dibagi-bagi adalah giliran menggarap dan

menikmati hasilnya. Penerima waris biasanya perempuan, laki-laki hanya boleh memungut hasilnya. Karena itu ia disebut harta pusaka sebagaimana yang terdapat di Minangkabau. Jadi dari ketiga sistem kewarisan tersebut, yang dipakai di dalam adat Minangkabau adalah sistem kewarisan kolektif atau kelembagaan, dimana yang berhak menerima warisan adalah keluarga di dalam satu kaum menurut garis matrilineal, bukan perorangan. Setelah agama Islam masuk dan berkembang di Minangkabau, maka secara berangsur pula Islam dapat mempengaruhi kepemilikan harta dan sistem warisan di Minangkabau.

Ada 3 asas pokok dalam hukum kewarisan Adat Minangkabau, yaitu: (a) *Asas unilateral*, yaitu hak kewarisan hanya berlaku dalam satu garis kekerabatan, yaitu kekerabatan melalui jalur ibu (*matrilineal*). Harta pusaka dari atas diterima dari nenek moyang melalui garis ibu dan ke bawah diteruskan kepada anak cucu melalui anak perempuan. (b) *Asas kolektif*, yaitu bahwa yang berhak atas harta pusaka bukanlah orang perorang, tetapi suatu kelompok secara bersama-sama. Berdasarkan hal ini, maka harta pusaka tidak dibagi-bagi, melainkan diwariskan secara kolektif. (c) *Asas keutamaan*, yaitu bahwa dalam penerimaan harta pusaka atau penerimaan dalam peranan untuk mengurus harta pusaka, terdapat tingkatan-tingkatan hak yang menyebabkan satu pihak lebih berhak dibandingkan dengan pihak yang lain, dan selama yang berhak masih ada maka yang lain belum dapat menerima.

Konflik, Sengketa dan Perkara Harta Pusaka

Harta pusaka merupakan harta peninggalan orang yang sudah meninggal. Harta ini menjadi hak perserikatan di dalam kaum oleh semua ahli warisnya, menurut tali warisnya masing-masing. Harta pusaka ini tidak boleh di bagi-bagi menjadi hak perorangan oleh orang yang menerima pusaka, melainkan wajib selamanya menjadi hak bersama (serikat) dalam kaum yang menerima pusaka itu. Ditinjau dari segi dasar atau hukum waris di Minangkabau dapat diketahui bahwa pelaksanaan waris di Minangkabau dasar hukumnya mengacu pada hukum adat yang berlaku di sana dan tidak memberlakukan hukum Islam sebagai acuan yang paling utama dalam hal kewarisan. Pewarisan Minangkabau ditinjau dari segi asas-asas, asas-asas yang terdapat dalam adat Minangkabau bertentangan dengan asas yang terdapat dalam hukum Islam.

Hambatan-hambatan yang Dihadapi Dalam Pensertipifikan Tanah Adat/Ulayat MHA

Dengan telah meningkatnya kesadaran masyarakat akan arti pentingnya sertifikat tanah, maka anggota masyarakat untuk meminta penegasan hak serta sertifikat hak atas tanah. Pensertipifikan tanah adat tidaklah senantiasa berjalan lancar, kadang menghadapi hambatan hambatan anantara lain:

1. Hambatan utama tidak adanya bukti penegasan dan pemilikan tanah secara tertulis.
2. Hambatan kedua sulitnya yang bersangkutan untuk mendapatkan surat pernyataan pengakuan hak dan pemilikan tanah yang harus disetujui dan dikuatkan oleh ahli waris, mamak kepala waris, penghulu suku, KAN, Kepala Kelurahan/Kepala Desa dan kepala kecamatan setempat.
3. Adanya gugatan-gugatan dari sementara pihak, baik datangnya dari anggota kaum sendiri maupun dari anggota masyarakat lainnya yang pada pokoknya tidak menghendaki disertipifikan tanah tersebut

Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Kendala pada Kebijakan Teknis PTSL:

Pasal 17 Permen ATR/BPN Nomor 6/2018:

- (1) Pelaksanaan pengumpulan, pengolahan dan pemeliharaan data fisik dan data yuridis penetapan hak dan pendaftaran tanah menggunakan daftar isian, blanko, peta dan daftar lainnya serta isian atau entri yang ada dalam aplikasi KKP.
- (2) Kepala Kantor Pertanahan harus memastikan kesesuaian data yang dihasilkan dari kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dengan data elektronik dalam aplikasi KKP sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (3) Kecuali ditentukan lain dalam Peraturan Menteri ini, maka daftar isian, blanko, peta dan daftar lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menggunakan daftar isian, blanko, peta dan daftar lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan penyesuaian kebutuhan kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap.

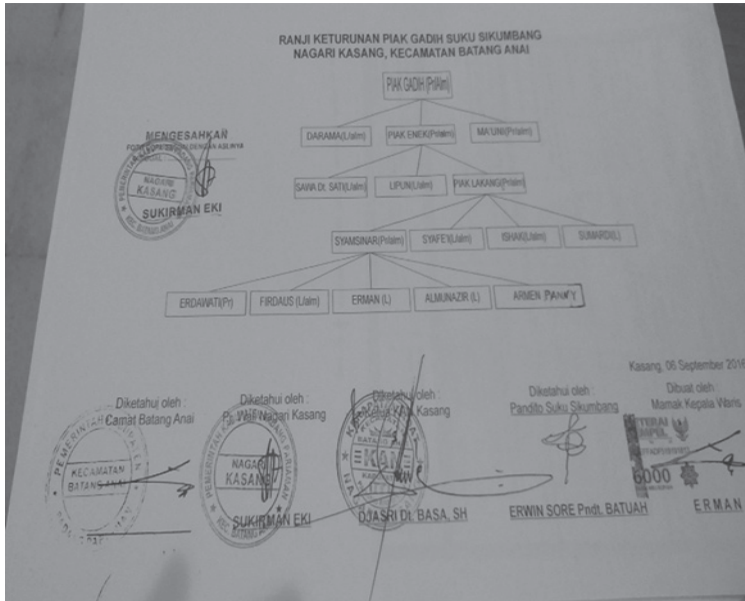
Pasal 24 Permen ATR/BPN Nomor 6/2018:

- (1) Rekapitulasi data yuridis yang sudah dituangkan di dalam Risalah Penelitian Data Yuridis mengenai bidang-bidang tanah yang sudah dipetakan dalam peta bidang-bidang tanah, dimasukkan dalam Daftar Data Yuridis dan Data Fisik Bidang Tanah.
- (2) Untuk memenuhi asas publisitas dalam pembuktian pemilikan tanah, data yuridis dan data fisik bidang tanah dan peta bidang-bidang tanah diumumkan dengan menggunakan formulir Pengumuman Data Fisik dan Data Yuridis (DI 201B) selama 14 (empat belas) hari kalender di Kantor Panitia Ajudikasi PTSL dan Kantor Kepala Desa/Kelurahan.

Kendala di Lapangan:

Para pemangku Adat (Nagari, Kaum dan Suku) ada kekhawatiran akan kehilangan kewenangan dan penghasilan dari aspek kelembagaan adat, karena tanah mejadi milik individualisasi (perorangan). Para Anggota Kaum atau Suku ada kekhawatiran juga kalau disertipikatan atas nama mamak Kepala Waris, karena tidak semua Mamak Kepala waris memegang amanah untuk mengelola Tanah Ulayat Nagari. Surat Bukti Kepemilikan Tanah Ulayat dan tanah Perorangan sebagai data yuridis yang akan didaftar sebagai objek PTSL diperlukan penelitian secara mendalam terkait dengan Sisilah atau Ranji (Kepala Nagari, Suku dan Kaum) harus semua menanda tangani /menyetujui untuk diproses secara individu.

Jenis data yuridis meliputi pengumpulan alat bukti mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah, baik bukti tertulis, keterangan saksi dan/atau pernyataan yang bersangkutan. Objek, Subyek dan Hubungan Hukumnya: Baik yang belum terdaftar maupun yang sudah terdaftar/Peningkatan Kualitas Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah seharusnya tetap diprioritaskan. Kegiatan pengumpulan data fisik dan identifikasi bidang-bidang tanah dapat mengoptimalkan pihak ketiga dan partisipasi masyarakat. Untuk Pengumpulan Data Yuridis harus dikoordinasikan dengan Pemerintah Nagari (Desa/Kelurahan), agar data yuridis peserta kegiatan PTSL dapat dikumpulkan secara kolektif pada suatu tempat yang telah ditetapkan sebelumnya untuk masing-masing Nagari (desa/kelurahan).



Gambar 2: Contoh Surat Keterangan Bukti Kepemilikan Tanah berdasarkan Ranji/Sisilah menurut Hukum Adat.

Untuk tanah objek PTSL yang statusnya Tanah Negara, perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut yaitu:

- Tanah-tanah yg diserahkan secara sukarela oleh pemiliknya / Pelepasan HAT;
- Tanah-tanah yang berakhir jangka waktunya dan tidak diperpanjang lagi, kecuali HGB dan HP yang diterbitkan di atas tanah Hak Milik;
- Tanah-tanah yang pemegang haknya meninggal dunia tanpa ahli waris;
- Tanah-tanah yang diterlantarkan (PP No. 36/1998 digantikan dengan PP Nomor 10 Tahun 2011 Jo. Perkaban Nomor 4 Tahun 2010).
- Tanah-tanah Milik Perusahaan Belanda yang terkena UU Nasionalisasi (UU No. 86 Tahun 1958)
- Tanah-tanah yang dikuasai menurut Penetapan Presiden (Penpres) No. 6 Tahun 1964 ttg Penguasaan dan Pengurusan Perusahaan-Perusahaan Milik Inggris Di Indonesia tgl. 26-11-1964 Jo. SE Menag. No. DHK/29/5 tgl. 22-12-1964 ttg Larangan pembuatan Akta Tanah yg bermaksud mengalihkan atau memindahkan H.A.T tanpa berikut bangunan di atasnya milik eks Perusahaan Inggris Tanah-

tanah yang diambil untuk kepentingan umum sesuai dengan tata cara pencabutan hak yang diatur dalam UU Nomor 20 Tahun 1961 dan pengadaan tanah yang diatur dalam: 1) Pembelian tanah utk pemerintah melalui Panitia Bijblad 11372 Jo. 12476; 2) Pembebasan tanah menurut PMDN No. 15 Tahun 1975; 3) Pengadaan Tanah menurut PMDN No. 2 Tahun 1985; 4) Pengadaan Tanah menurut Keppres No. 55 Tahun 1993, Perpres No. 36 Tahun 2005 Jo. Perpres Nomor 65 Tahun 2006. UU No. 2 Tahun 2012 Jo. Perpres Nomor 71 Tahun 2012)

- g. Penguasaan Tanah-tanah oleh Bala Tentara Dai Nippon (Jepang) dan telah diberikan ganti kerugian; Tanah Timbul (PP Nomor 16/2010);
- h. Pulau-Pulau Kecil (PP Nomor 16/2010);
- i. Tanah Hasil Kegiatan Reklamasi Pantai atau Pasca Tambang (PP Nomor 16/2010);
- j. Pelepasan Tanah Kawasan Hutan Permen LH dan Kehutanan No. P.51/Menlhk/ Setjen/ KUM.1/6/2016 tentang Tata Cara Pelepasan Kawasan Hutan Produksi Yang dapat Dikonversi

Perhatikan juga (Kluster 3) ketentuan Pasal 30 PTSL:

- a. subjek merupakan Warga Negara Asing, BUMN/BUMD/BHMN, Badan Hukum Swasta, subjek tidak diketahui, subjek tidak bersedia mengikuti kegiatan PTSL, subjek tidak bersedia membuat surat pernyataan terhutang BPHTB dan/atau PPh;
- b. objek PTSL merupakan tanah P3MB, Prk 5, Rumah Golongan III yang belum lunas sewa beli, Objek Nasionalisasi, Tanah Ulayat, Tanah Absente dan tanah kelebihan maksimum;
- c. objek PTSL merupakan tanah objek landreform, transmigrasi dan konsolidasi tanah yang tidak dapat diterbitkan sertipikat sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Menteri ini;
- d. subjek tidak bersedia membuat surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah, bagi objek PTSL yang merupakan tanah bekas milik adat; dan/atau
- e. dokumen objek yang membuktikan kepemilikan atas tanah tidak lengkap.

K. Kesimpulan

1. Pelaksanaan program kegiatan Kementerian ATR/BPN di Sumatra Barat PTSL, PTUP, RA yang objeknya tanah Hak Ulayat MHA memerlukan waktu yang lebih lama (di luar Waktu yang tersedia untuk Pengumuman) dibandingkan dengan di Daerah/Provinsi lain, dikarenakan adanya kegiatan penelitian Sisilah/Ranji sesuai Hukum Adat untuk alas hak/bukti kepemilikannya;
2. Persepsi Para Pemangku Adat dan Anggota Kaum yang merasa terancam akan hak dan kewenangannya, apabila Tanah Ulayat dilakukan pendaftaran tanahnya menjadi atas nama Mamak Kepala Waris (Kaum) maupun Perseorangan Anggota Kaum/Suku.

L. Rekomendasi

1. Diperlukan Regulasi dan kebijakan secara Khusus untuk Pelaksanaan Kegiatan Pertanahan di Sumatra Barat apabila Objeknya Tanah Hak Ulayat MHA, dari aspek Waktu, Persyaratan dan Standar pelayanan;
2. Diperlukan peningkatan pemahaman tentang Substansi /Status Tanah Adat-Ulayat dari MHA bagi SDM- ATR/BPN maupun para pemangku adat untuk mereduksi Sengketa/Konflik Perkara Pertanahan di Kemudian hari.

Daftar Pustaka

- Abdurrahman, (2005), *Aspek Perundang-Undangan Dalam Pengelolaan Dan Penyelesaian Sengketa Tanah Adat*, (Makalah disampaikan pada Lokakarya Kajian Kebijakan Pengelolaan Tanah Adat di Indonesia), BAPPENAS, Jakarta, 28 Desember 2005.
- Ari Sukanti Hutagalung, (2003), *Perspektif Hukum Penanganan Masalah Tanah Khususnya Tanah Adat* (Makalah disampaikan pada Workshop Nasional Kesiapan Kelembagaan dan Sumber Daya Manusia Pemda Dalam Melaksanakan Kewenangan Bidang Pertanahan Berdasarkan Keppres Nomor 34 tahun 2003),
- August Kafiar, (1999), *Peranan PT. Freeport Indonesia Dalam Pembangunan Masyarakat Dan Daerah Irian Jaya*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pertanahan Irian Jaya, IMTB-IRJA STPN dengan IPMIRJA, Yogyakarta, 26-27 Nopember 1999

- Bernard Steny, *Pluralisme Hukum Antara Perda Pengakuan Masyarakat Adat dan Otonomi Hukum Lokal*. Jurnal Pembaruan Desa Dan Agraria, Yogyakarta
- Boedi Harsono, *Tinjauan Hukum Pertanahan di Waktu Lampau, Sekarang Dan Masa Mendatang*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Pertanahan Dalam rangkat HUT UUPA Ke XXXII Tahun 1992, di Yogyakarta, 15 Oktober 1992:
- Cobo, Jose Martinez, (1986), *Study of th Problem of Discrimination Against Indigenous Population*, Volume 5, Conclusions Proposal and Recommendation, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1986/7
- Edy Bosko, Rafael, (2006), *Hak-Hak Masyarakat Adat Dalam Konsteks Pengelolaan Sumber Daya Alam*, terjemahan dari *The Right of Indigenous Peoples in the Context of Natural Resources Development*, Thesis Dalam Bidang Hukum Internasional di Raoul Wallenberg Institute of Human Right and Humanitarian Law, Faculty of Law University of Lund, 1999), Jakarta, ELSAM-LSAM
- Endriatmo Soetoro, (2006) *Restorasi Pancasila Mendamaikan Politik Identitas Dan Modernitas*, Prosiding Simposium Peringatan Hari Lahir Pancasila, UI: 1 Mei 2006, Bogor, Brighten Institut Press.
- Jim Iff dan Frank Tesoriero, (2008), *Alternatif Pengembangan Masyarakat Di Era Globalisasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Ida Nurlinda (2014), *Monografi Hukum Agraria: Membangun Pluralisme Hukum dalam Kerangka Unifikasi Hukum Agraria*, Bandung, PSHL dan PR FH Univ. Padjadjaran
- Joyo Winoto, *Pertanahan Dan Keagrariaan Nasional (Sambutan Kepala BPN-RI pada Hari Agraria Nasional 2006)*, Bogor, Lembaga Penerbitan Brighten Institut
- J. Sembiring, *Pergeseran Politik Pertanahan di Indonesia*, Makalah disampaikan pada Forum Diskusi dan Kajian Pertanahan STPN, 30 Maret 2001
- Kurnia Warman, (2008), *Pengaturan Sumberdaya Agraria Di Sumatera Barat Pada Era Desentralisasi (Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara dalam Perspektif Keanekaragaman dalam Kesatuan Hukum)*, Disertasi, Yogyakarta, Program Pascasarjana UGM
- Mahfud MD, (2006), *Amandemen UUPA No. 5 Tahun 1960 Dalam Perspektif Politik Hukum (Makalah disampaikan pada Semiloka*

- Nasional Penyempurnaan UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA) FH UII- DPD RI, Yogyakarta, 24 Maret 2006*
- Maria S.W. Sumardjono, (2008), *Tanah Dalam Perpekstif Hak Ekonomi Sosial Dan Budaya*, Jakarta, Kompas.
- Mohammad Saleh Arsad, (2005), *Pengakuan PT. Freeport Indonesia Terhadap Hak Ulayat Suku Komoro Di Kabupaten Mimika Provinsi Papua (Skripsi)*, Yogyakarta, STPN
- Nur Hasan Ismail, (2006), *Amandemen UUPA No. 5 Tahun 1960 Dalam Perspektif Landreform Di Indonesia* (Makalah disampaikan pada Semiloka Nasional Penyempurnaan UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria, 24Maret 2006), FH UII-DPD R
- Oloan Sitorus, (2005), *Hak Ulayat Dalam Politik Hukum Nasional* (Makalah disampaikan pada Lokakarya Kajian Kebijakan Pengelolaan Tanah Adat Di Indonesia, BAPPENAS, 18 Desember 2005). Jakarta.
- Rachmad Syafa'at, (2008), *Metode Advokasi Dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Malang, Intrans Publishing Malang
- Sarjita, (1995), *Perbedaan Persepsi Antara Masyarakat Hukum Adat Dengan Fungsionaris Pemerintah Sebagai Faktor Timbulnya Sengketa Hukum Tanah di PTUN*, (Program PL-IH Fakultas Hukum UI), Depok
- , (2005), *Teknik dan Strategi Penyelesaian Sengketa Pertanahan*, Yogyakarta, Tugu Jogja Pustaka.
- , (2005), *Masalah Pelaksanaan Urusan Pertanahan Dalam Era Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Tugu Jogja Pustaka,
- , (2010), *Asas Pemisahan Horizontal Dalam Hukum Tanah Nasional*, (Tidak dipublikasikan).
- Satjipto Rahardjo, (2005), *Catatan Atas Draff Penyempurnaan UUPA 1960* (Disampaikan pada Diskusi Panel Penyempurnaan UUPA 1960, Semarang, 22 Desember 2005)
- Soetandyo Wignjosebroto, (1994), *Dari Hukum Kolonial Ke Hukum Nasional Dinamika Sosial-Politik Perkembangan Hukum di Indonesia*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- Sudjito, (2007) *Perkembangan Ilmu Hukum Dari Positivistik Menuju Holistik Dan Implikasinya Terhadap Hukum Agraria Nasional*

(Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada FH UGM, 28 Maret 2007)

Syahyuti, Syahyuti (2006), *Nilai-Nilai Kearifan Pada Konsep Penguasaan Tanah Menurut Hukum Adat Di Indonesia*, Forum Penelitian Agro Ekonomi Volume 24 No.1 Juli 2006

-----, (tanpa tahun), *Pengaruh Politik Agraria Terhadap Perubahan pola Penguasaan Tanah Dan Struktur Perdesaan di Indonesia* (Paper sebagai tugas kuliah mata ajaran Perubahan Sosial di IPB Bogor).

Desa Di Tengah Keragaman, Bahan Bacaan untuk Konsultasi Publik RUU Desa (Kerjasama antara IRE Yogyakarta –Ditjen PMD Depdagri dan DRSP-USAID).

Tolib Setiady, (2008), *Instisari Hukum Adat Indonesia (Dalam Kajian Kepustakaan)*, Bandung, Alfabeta:

Yusriyadi H., (2006), *Paradigma Sosiologis Dan Implikasinya Terhadap Pengembangan Ilmu Hukum Dan Penegakan Hukum Di Indonesia* (Pidato Pengukuhan Guru Besar Dalam Bidang Sosiologi Hukum pada Fakultas Hukum UNDIP (Semarang, 18 Pebruari 2006).

PENGAKUAN DAN PERLAKUAN TANAH ADAT DALAM PELAKSANAAN PENDAFTARAN TANAH DI PROVINSI BENGKULU

Tjahjo Arianto, Rochmat Martanto, Dwi Wulan Titik Andari

A. Pendahuluan

Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pemerintah sendiri guna menjamin kepastian hukum kepemilikan dan atau hak atas tanah bagi warganya. Pemerintah memberikan jaminan kepastian hukum melalui penerbitan suatu tanda bukti hak atas tanah berupa sertipikat. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Pasal 19 ayat (2) huruf c menyebutkan kegiatan pendaftaran tanah meliputi pemberian surat tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum bagi para pemilik tanah. Selanjutnya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 oleh Pemerintah diselenggarakan pendaftaran hak atas tanah (*rechts kadaster*) yang meliputi kegiatan bidang yuridis, bidang teknik geodesi dan bidang administrasi atau tata pendaftaran tanah.

Kegiatan bidang yuridis berupa usaha pengumpulan keterangan mengenai status hukum dari bidang tanah, pemegang haknya serta beban-beban lain di atas bidang tanah itu. Bidang teknik geodesi melakukan pengumpulan data fisik objek hak yang kegiatannya meliputi pengukuran dan pemetaan batas-batas bidang tanah hingga diperoleh kepastian mengenai letak, batas, dan luas tiap bidang tanah, sedang kegiatan bidang administrasi berupa pembukuan dari hasil kegiatan yuridis dan teknik geodesi dalam suatu daftar, daftar ini harus

dipelihara secara terus menerus sehingga merupakan arsip hidup dan otentik.

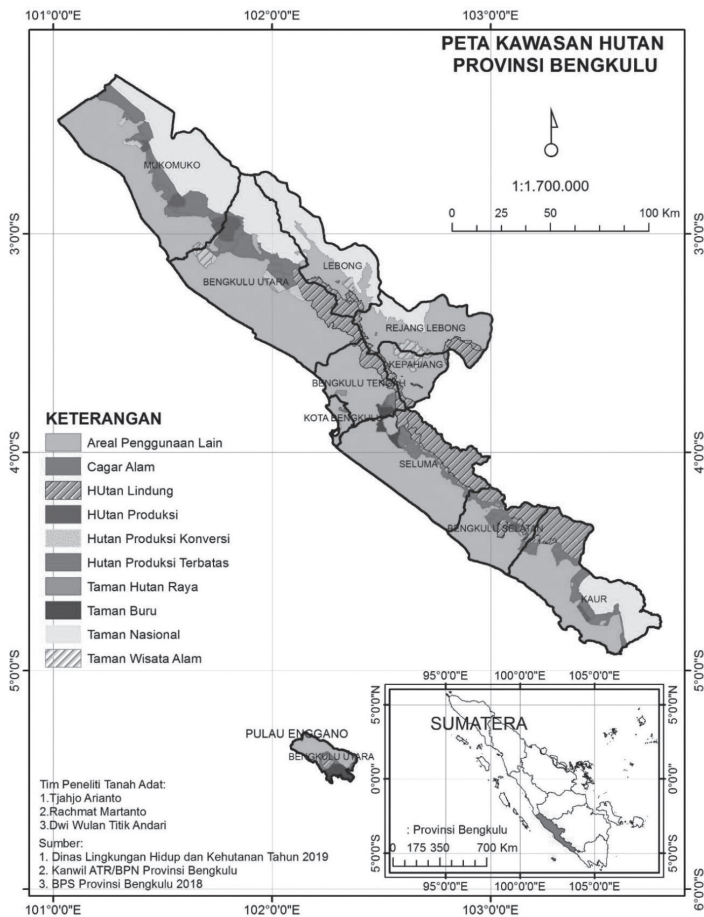
Ketiga bidang kegiatan tersebut sangat erat hubungannya satu sama lain sehingga tidak ada satupun dapat diabaikan melainkan masing-masing memerlukan perhatian khusus yang sama cermat dan seksama. Penanganan yang kurang teliti dari salah satu bidang tersebut dapat mengakibatkan permasalahan hukum di bidang pertanahan khususnya dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah. Kegiatan di bidang yuridis antara lain meneliti bukti tertulis kepemilikan tanahnya yaitu pengakuan atas kepemilikan tanah adat atau kepemilikan atas tanah negara. Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah memberikan pengertian bahwa objek pendaftaran tanah merupakan seluruh bidang tanah di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia tanpa terkecuali termasuk tanah ulayat, hutan adat yang termasuk wilayah Masyarakat Hukum Adat (MHA) dan kawasan hutan negara.

B. Gambaran Tanah Adat di Provinsi Bengkulu

Kawasan hutan adalah wilayah tertentu yang berupa hutan, yang ditunjuk dan atau ditetapkan oleh pemerintah untuk dipertahankan keberadaannya sebagai hutan tetap. Hal ini untuk menjamin kepastian hukum mengenai status kawasan hutan, letak batas dan luas suatu wilayah tertentu yang sudah ditunjuk menjadi kawasan hutan tetap. Penunjukan kawasan hutan mencakup pula kawasan perairan yang menjadi bagian dari Kawasan Suaka Alam (KSA) dan Kawasan Pelestarian Alam (KPA). Kawasan Hutan Provinsi Bengkulu dirinci menurut fungsi dengan luas sebagai berikut:

1. Kawasan Suaka Alam (KSA) dan Kawasan Pelestarian Alam (KPA), seluas ± 462.965 hektar.
2. Kawasan Hutan Lindung (HL) seluas ± 250.750 hektar.
3. Kawasan Hutan Produksi Terbatas (HPT), seluas ± 173.280 hektar.
4. Kawasan Hutan Produksi Tetap (HP), seluas ± 25.873 hektar.
5. Kawasan Hutan yang dapat Dikonversi (HPK), seluas ± 11.763 hektar;

Untuk lebih jelasnya Peta Kawasan Hutan Tahun 2017 di Provinsi Bengkulu dapat dilihat pada Gambar 1.



Gambar 1. Peta Kawasan Hutan Tahun 2017 di Provinsi Bengkulu.

C. Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Bengkulu

Masyarakat Hukum Adat di Provinsi Bengkulu terdiri atas beberapa suku bangsa, setiap suku bangsa memiliki ciri-ciri budaya sendiri, memiliki bahasa dan adat istiadat yang berbeda satu sama lain. Suku-suku bangsa yang telah hidup secara turun temurun di Provinsi Bengkulu antara lain adalah: Suku Bangsa Rejang; Suku Bangsa Serawai, Suku Bangsa Melayu Bengkulu, Suku Bangsa Pasemah, Suku Bangsa Lembak, Suku Bangsa

Muko-Muko, Suku Bangsa Enggano, Suku Bangsa Kaur, dan sebagainya.

Suku bangsa yang hidup di Bengkulu tersebut mayoritas penduduk asli berasal dari Suku Bangsa Rejang (yang tersebar di Kabupaten Rejang Lebong dan Bengkulu Utara) dan Serawai—yang sebagian besar berada di wilayah Kabupaten Bengkulu Selatan. Suku-suku bangsa yang mendiami Provinsi Bengkulu dapat dikelompokkan menjadi suku asli dan pendatang, sekarang kedua kelompok ini mulai bercampur baur. Bahasa yang dominan dipakai adalah bahasa Rejang, bahasa yang banyak dipahami oleh sebagian besar penduduk, selain bahasa Melayu dan bahasa Serawai. Di Pulau Enggano dipakai bahasa Enggano.

Suku-suku pribumi meliputi suku-suku sebagai berikut:

- 1) Suku Mukomuko, mendiami wilayah Kabupaten Mukomuko;
- 2) Suku Pekal, mendiami wilayah Kabupaten Mukomuko dan Kabupaten Bengkulu Utara;
- 3) Suku Rejang, mendiami wilayah Kabupaten Bengkulu Utara, Kepahiang, Rejang Lebong, dan Lebong;
- 4) Suku Lembak, mendiami wilayah Kota Bengkulu dan Kabupaten Rejang Lebong;
- 5) Suku Serawai, mendiami wilayah Kabupaten Seluma dan Bengkulu Selatan;
- 6) Suku Basemah, mendiami wilayah Kabupaten Bengkulu Selatan dan Kaur;
- 7) Suku Kaur, mendiami wilayah Kabupaten Kaur.

Suku-suku pribumi Enggano (ada tujuh puak), yang mendiami Pulau Enggano dan suku bangsa pendatang Melayu, Jawa (dari Banten), Bugis, Madura, Minangkabau, Batak, Sunda, dan lain-lain.

Wilayah Masyarakat Hukum Adat tidak terlepas dari sejarah keberadaan kerajaan-kerajaan di masa lampau pada abad ke 12 terdapat kerajaan-kerajaan kecil antara lain:

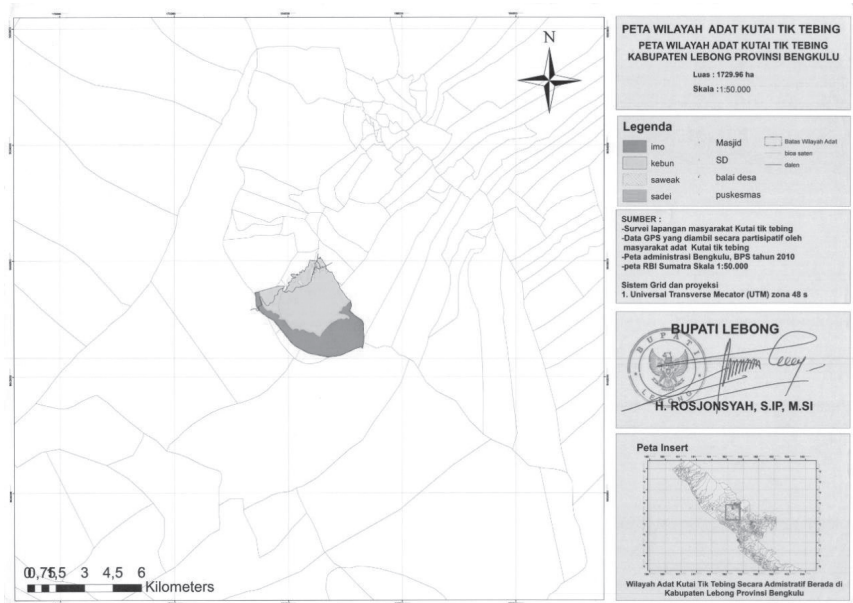
- 1) Kerajaan Selebar di Daerah Pelabuhan Pulau Baai dan Jenggalu, Bengkulu Selatan.
- 2) Kerajaan Sungai Serut di Bengkulu.
- 3) Kerajaan Sungai Lemau di Pondok Kelapa Bengkulu Utara.
- 4) Kerajaan Empat Petulai di Daerah Rejang Lebong.
- 5) Kerajaan Indera Pura di Muko-Muko Bengkulu Utara.

- 6) Kerajaan Sungai Itam di Daerah Lebak Bengkulu Utara.
- 7) Kerajaan Gedung Agung dan Manau Riang di Bengkulu Selatan.

Sampai pada akhir abad ke-15 kerajaan-kerajaan kecil di daerah Bengkulu berada di bawah pengaruh Kerajaan Majapahit yang mengalahkan Sriwijaya pada abad ke 13. Setelah kekuasaan Kerajaan Majapahit mundur pada pertengahan abad ke-16 kerajaan-kerajaan kecil di daerah Bengkulu masuk ke dalam pengaruh Kesultanan Banten, terutama di daerah pantai mulai dari Kerajaan Selebar di Sungai Jenggalu sampai batas sungai Urai di Bengkulu Utara. Sejak pengaruh dari Kesultanan Banten itulah agama Islam masuk Ke Bengkulu. Sementara itu sejak permulaan abad ke-17 berkembang pula pengaruh dari Kerajaan Aceh dari Utara melalui hubungan dagang terutama dalam perdagangan lada dan juga membawa pengaruh dalam perkembangan agama Islam. Khusus terhadap Kerajaan Sungai Lemau kira-kira pada permulaan abad ke-17 berkembang pula pengaruh dari Kerajaan Melayu “Pagar Ruyung”.¹

Kabupaten Lebong baru satu satunya Kabupaten di Provinsi Bengkulu yang telah mempunyai Keputusan Bupati tentang Wilayah Adat yang terdapat di dalamnya termasuk hutan adat, sedangkan kabupaten lain masih dalam tahap membuat peraturan daerah dan yang sudah ada peraturan daerah masih baru dalam tahap identifikasi, verifikasi, dan validasi. Luas Hutan di Kabupaten Lebong yang mencapai 75% dari total wilayah administrasi, kondisi ini sempat memicu konflik antara masyarakat dengan kawasan hutan, pertambangan dan tata batas wilayah. Saat ini Surat Keputusan wilayah adat Bupati Lebong tersebut masih memerlukan persetujuan dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan khususnya tentang penentuan letak batas hutan adat dan hutan Negara. Berikut peta wilayah adat sebagaimana termuat dalam lampiran Surat Keputusan Bupati Lebong.

¹ Diambil dari tulisan Drs. Musiardanis, M.Sc. (Kepala Biro Bina Perekonomian Daerah Provinsi Bengkulu) 1996 dengan judul “Kelompok-Kelompok Suku Bangsa di Propinsi Bengkulu” dalam <http://musiardanis.multiply.com/journal/item/76> September 8, 2010.



Gambar 2. Peta Wilayah Adat Kabupaten Lebong

Batas wilayah adat dalam peta tersebut di atas baru batas di atas peta skala 1: 50.000 belum dipasang tanda-tanda batas di lapangan. Pendaftaran tanah juga harus dilaksanakan di Wilayah MHA untuk menjamin kepastian hukumnya. Bila letak batas hutan adat sudah jelas di lapangan harus segera dilaksanakan pendaftaran tanahnya. Bukti tertulis kepemilikan tanah perorangan jarang atau tidak dimiliki pada umumnya oleh masyarakat di Provinsi Bengkulu. Bukti tertulis kepemilikan tanah baru dibuat bila ada proyek pendaftaran tanah atau pengadaan tanah.

Tanah adat yang sudah didaftar di kantor pertanahan baru tanah adat milik perseorangan, belum ada pendaftaran tanah untuk tanah ulayat atau tanah komunal. Tanah adat dengan Surat Keterangan Hak Milik Adat ada yang diproses sebagai tanah adat ada yang dianggap tanah negara.

Pendaftaran tanah di Bengkulu dimulai sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, dalam hal ini peneliti memperoleh informasi bahwa pengakuan atas kepemilikan atas tanah adat dalam rangka pendaftaran tanah di Provinsi Bengkulu tidak konsisten, terkadang suatu kepemilikan tanah diakui sebagai

tanah adat terkadang sebagai tanah Negara, lebih sering tanah adat diperlakukan sebagai tanah Negara.² Sedikit sekali dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, suatu bidang tanah diperlakukan sebagai tanah adat, demikian juga terhadap keberadaan tanah ulayat atau tanah komunal yang masuk kategori tanah adat. Apalagi, keberadaan hutan adat berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 sampai saat ini masih belum jelas batas-batasnya bahkan belum ada pendaftaran atas hutan adat tersebut, demikian juga di Provinsi Bengkulu belum pernah dilaksanakan pendaftaran tanah terhadap keberadaan tanah ulayat maupun tanah komunal.

Pelaksanaan pendaftaran tanah di Bengkulu telah memperlakukan tanah adat sebagai tanah negara. Pernah terbit Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Bengkulu Nomor 132 Tahun 1991 tentang Tata Cara Pemindahan Penguasaan Seseorang Atas Tanah Negara Baik dari Bekas Tanah Marga maupun Bekas Tanah Hak Barat dalam Provinsi Bengkulu. Peraturan inilah yang dianggap Kantor Pertanahan Pemerintah Provinsi Bengkulu tidak mengakui tanah marga sebagai tanah adat karena terdapat kalimat “Bekas Tanah Marga”.

D. Perlindungan Hukum Kepemilikan Atas Tanah Adat

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Pasal 18B ayat (2) mengakui keberadaan masyarakat hukum adat sebagai berikut:

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-Undang.”

Pasal 4 huruf j Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam menyatakan “mengakui, menghormati, dan melindungi hak masyarakat hukum adat, keragaman budaya bangsa dan atas sumber daya alam.”

Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria menegaskan bahwa:

² Wawancara dengan Kepala Kantor Pertanahan Kota Bengkulu dan mantan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Rejang Lebong

“Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.”

Keberadaan masyarakat hukum adat di Indonesia diakui oleh beberapa peraturan perundang-undangan antara lain dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pasal 1 angka 31 menyatakan sebagai berikut: *“Masyarakat hukum adat adalah kelompok masyarakat yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu karena ikatan pada asal leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan lingkungan hidup, serta adanya system nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum.”*

Ketentuan Pasal 97 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang mengatur bahwa kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya yang senyatanya masih hidup harus memiliki wilayah. Kepastian hukum atas wilayah masyarakat hukum adat inilah yang saat ini masih menjadi harapan. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat mengatur lebih lanjut bagaimana gubernur dan bupati/walikota melakukan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di wilayahnya. Dari berbagai peraturan perundang-undangan dapat diambil pengertian bahwa masyarakat hukum adat adalah sekelompok orang yang secara turun temurun bermukim di wilayah geografis tertentu yang memiliki ikatan pada asal usul leluhur, adanya hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah dan sumber daya alam di wilayah adatnya, serta adanya sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum.

Terkait kepemilikan atas tanah adat sampai saat ini belum ada peraturan pemerintah atas perintah Pasal 22 ayat (1) UUPA yang mengatur terjadinya hak milik menurut hukum adat. Hal ini menyebabkan problematika pelaksanaan pendaftaran kepemilikan

atas tanah adat khususnya di luar Jawa. Pelaksanaan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria Nomor 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia Atas Tanah di luar Pulau Jawa sering kurang diperhatikan oleh Kepala Kantor Pertanahan sehingga tanah adat yang sudah dilekati hak atas tanah hak milik dianggap sebagai tanah negara. Selanjutnya pendaftaran kepemilikan tanahnya diproses dengan permohonan hak atas tanah, artinya hak atas tanah hak milik yang sudah melekat dianggap tidak pernah ada. Hal ini terjadi di seluruh Provinsi Bengkulu, begitu juga di provinsi lain di luar Jawa.

Provinsi Bengkulu termasuk salah satu provinsi yang keberadaan masyarakat adat dengan tanah ulayatnya sangat kuat. Ketentuan Pasal 3 UUPA tentang hak ulayat dan hak-hak yang serupa dengan itu baru diperhatikan 39 (tiga puluh sembilan) tahun kemudian, dengan terbitnya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Penelitian dan penentuan masih adanya hak ulayat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dengan mengikutsertakan para pakar hukum adat, masyarakat hukum adat yang ada di daerah yang bersangkutan, Lembaga Swadaya Masyarakat dan instansi-instansi yang mengelola sumber daya alam. Keberadaan tanah ulayat masyarakat hukum adat dinyatakan dalam peta dasar pendaftaran tanah dengan membubuhkan suatu tanda kartografi, apabila memungkinkan, menggambarkan batas-batasnya serta mencatatnya dalam daftar tanah. Untuk selanjutnya keberadaan tanah ulayat harus diatur dalam Peraturan Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35 Tahun 2012 menegaskan kawasan hutan adat merupakan harapan baru bagi masyarakat adat khususnya di Provinsi Bengkulu yang terdapat sekitar 40 (empat puluh) masyarakat adat. Keberadaan tanah ulayat dan hutan adat ini harus diinventarisasi supaya ada kepastian hukum atas keberadaannya. Masyarakat adat di Provinsi Bengkulu baru beberapa yang mengajukan usulan atas hutan adatnya, namun masih banyak yang belum. Dari sembilan kabupaten di Provinsi Bengkulu baru Kabupaten Lebong yang usulan hutan adatnya sampai ke Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, sementara Kabupaten lain baru akan menyusul.

E. Pengakuan dan Perlindungan Wilayah Masyarakat Hukum Adat di Bengkulu

Pasal 96 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bahwa *“Pemerintah dan Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi desa adat.”* Bahkan wujud perlindungan masyarakat hukum adat ini dilanjutkan dengan pengakuan bahwa MHA harus memiliki wilayah diatur dengan ketentuan Pasal 97 ayat (2) Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Pengakuan dan perlindungan MHA dan keharusan memiliki wilayah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat mengatur lebih lanjut bagaimana gubernur dan bupati/walikota melakukan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di wilayahnya

Pengakuan dan perlindungan MHA dan keharusan memiliki wilayah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat mengatur lebih lanjut bagaimana gubernur dan bupati/walikota melakukan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di wilayahnya. Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 dan angka 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat telah melanjutkan perintah Pasal 96 dan Pasal 97 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Bahkan Pasal 76 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa tanah ulayat merupakan aset atau milik desa, sebagai berikut:

Aset Desa dapat berupa tanah kas Desa, tanah ulayat, pasar Desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan Desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik Desa, mata air milik Desa, pemandian umum, dan aset lainnya milik Desa.

Masyarakat Hukum Adat sebagai subjek hukum yang memiliki tanah diakui di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah pada Penjelasan Pasal 40, diuraikan sebagai berikut:

Penjelasan Pasal 40:

Pemberian ganti kerugian pada prinsipnya harus diserahkan langsung kepada pihak yang berhak atas ganti kerugian. Apabila berhalangan, pihak yang berhak karena hukum dapat memberikan kuasa kepada pihak lain atau ahli waris. Penerima kuasa hanya dapat menerima kuasa dari satu orang yang berhak atas ganti kerugian. Yang berhak antara lain:

- a. Pemegang hak atas tanah;*
- b. Pemegang hak pengelolaan;*
- c. Nadzir, untuk tanah wakaf;*
- d. Pemilik tanah bekas milik adat;*
- e. Masyarakat hukum adat;*
- f. Pihak yang menguasai tanahdst.*

Namun terhadap tanah milik MHA yang terkena pengadaan tanah untuk kepentingan umum ganti kerugiannya harus berupa tanah pengganti. Penjelasan Pasal 40 diuraikan sebagai berikut:

Ganti kerugian atas tanah hak ulayat diberikan dalam bentuk tanah pengganti, permukiman kembali, atau bentuk lain yang disepakati oleh masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

MHA juga dilibatkan dalam pelaksanaan penataan ruang daerah, hal ini tersaji pada penjelasan umum angka 9 huruf f Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, sebagaimana diuraikan berikut:

“Hak, kewajiban, dan peran masyarakat dalam penyelenggaraan penataan ruang untuk menjamin keterlibatan masyarakat, termasuk masyarakat adat dalam setiap proses penyelenggaraan penataan ruang”;

Sampai detik ini ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUPA yang memerintahkan *“Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah”*, namun sampai sekarang peraturan tersebut tidak pernah terbit. Pasal 96 dan Pasal 97 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang mengatur ketentuan tentang

MHA dan wilayahnya langsung ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat tidak melalui peraturan pemerintah karena memang tidak ada keharusan demikian.

Tiga puluh sembilan tahun sejak berlakunya UUPA, tanah ulayat yang merupakan tanah adat baru diperhatikan oleh institusi yang mempunyai kewenangan mengatur bidang pertanahan dengan terbitnya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Kenyataannya pada waktu ini di banyak daerah masih terdapat tanah-tanah dalam lingkungan masyarakat hukum adat yang pengurusan, penguasaan, dan penggunaannya didasarkan pada ketentuan hukum adat setempat dan diakui oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan sebagai tanah ulayatnya, dan akhir-akhir ini di berbagai daerah timbul berbagai masalah mengenai hak ulayat tersebut, baik mengenai eksistensinya maupun penguasaan tanahnya. Sehubungan dengan itu perlu diberikan pedoman yang dapat digunakan sebagai pegangan dalam menghadapi dan menyelesaikan masalah-masalah yang ada dan melaksanakan urusan pertanahan pada umumnya dalam hubungannya dengan hak ulayat masyarakat hukum adat tersebut di kemudian hari.³ Hal ini yang menjadi pertimbangan diterbitkannya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Kriteria keberadaan tanah ulayat di Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 sama dengan peraturan perundangan di atasnya atau yang sejajar sebagai berikut di Pasal 2 ayat (2):

Hak ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila:

- a. Terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari,

³ Menimbanghuruf b, huruf c dan huruf d Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

- b. Terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari, dan
- c. Terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Ada hal baru yang menarik dari Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 ini yaitu tentang pelepasan sementara tanah ulayat untuk bidang tanah yang akan dikerjasamakan oleh pihak lain yaitu pihak yang bukan MHA untuk usaha perkebunan yang diberikan hak atas tanah Hak Guna Usaha yang dalam hal ini Hak Guna Usaha bukan di atas tanah negara tetapi Hak Guna Usaha di atas tanah ulayat. Hal ini diatur dalam Pasal 4 ayat (2) dan Pasal (3) sebagai berikut:

- (2) *Penglepasan tanah ulayat sebagaimana dimaksud pada ayat 1 huruf b untuk keperluan pertanian dan keperluan lain yang memerlukan Hak Guna Usaha atau Hak Pakai, dapat dilakukan oleh masyarakat hukum adat dengan penyerahan penggunaan tanah untuk jangka waktu tertentu, sehingga sesudah jangka waktu itu habis, atau sesudah tanah tersebut tidak dipergunakan lagi atau ditelantarkan sehingga Hak Guna Usaha atau Hak Pakai yang bersangkutan hapus, maka penggunaan selanjutnya harus dilakukan berdasarkan persetujuan baru dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan sepanjang hak ulayat masyarakat hukum adat itu masih ada sesuai ketentuan Pasal 2.*
- (3) *Dalam hal sebagaimana dimaksud pada ayat 2 Hak Guna Usaha atau Hak Pakai yang diberikan oleh Negara dan perpanjangan serta pembaharuannya tidak boleh melebihi jangka waktu penggunaan tanah yang diperoleh dari masyarakat hukum adat yang bersangkutan.*

Pasal 4 ayat (2) dan Pasal (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 merupakan implementasi ketentuan Pasal 2 ayat (3) UUPA yaitu hak menguasai negara yang dikuasakan pada MHA. Namun demikian pelaksanaan di lapangan implementasi tata laksana pendaftaran tanah untuk Hak

Guna Usaha di atas tanah ulayat belum pernah ada. Menurut pendapat penulis hal ini karena kurangnya sosialisasi peraturan ini ke MHA. Berita adanya pendaftaran tanah ulayat sampai saat ini belum pernah terdengar kecuali pendaftaran tanah desa Pakraman di Bali.

Istilah hak ulayat dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tidak muncul lagi di Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016.

Definisi hak ulayat menurut Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 adalah;

“Hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat (untuk selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun menurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.”⁴

Sedangkan definisi hak ulayat tersebut tidak muncul di Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 (PMATR/KBPN No. 9/2015) dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016. Pada PMATR/KBPN No. 9/2015 dan PMATR/KBPN No. 10/2016 tidak menggunakan istilah hak ulayat sebagaimana pada PMNA/KBPN No. 5/1999 muncul istilah tanah komunal sebagai berikut:

“Hak Komunal atas tanah, yang selanjutnya disebut Hak Komunal adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat, atau hak milik bersama yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan hutan atau perkebunan.”⁵

Definisi hak ulayat pada kalimat “untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut,” dapat

⁴ Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1.

⁵ Ketetapan Umum Pasal 1 angka 1.

diartikan termasuk mengambil manfaat sumber daya alam tambang. PMNA/KBPN No. 5/1999 telah dicabut. Namun dapat diambil pengertian bahwa Hak Komunal adalah hak ulayat yang dipertegas dengan kepemilikan atas tanahnya dengan kalimat “*hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat*”.

Hutan adat sejatinya adalah hutan dalam wilayah masyarakat hukum adat, namun hutan adat dinyatakan sebagai hutan Negara menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menyatakan sebagai berikut:

“Hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat” .

Pengakuan hak masyarakat hukum adat atas wilayah adat telah dijamin melalui Pasal 18B UUD 1945. Mengkategorikan hutan adat sebagai hutan negara secara hukum akan membuat hutan adat yang telah dikuasai secara turun temurun menjadi hilang bahkan penguasaan dan pemilikannya atau bukan lagi masyarakat hukum adat tetapi menjadi aset pemerintah pengelola negara.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012, merupakan hukum yang dicita-citakan oleh Masyarakat Hukum Adat di Nusantara (*Ius Constituendum*) sekarang telah menjadi *Ius constitutum* (hukum positif) yang telah mengisi kekosongan hukum khususnya tentang hutan adat. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 telah menyatakan bahwa hutan adat yang ditetapkan sebagai bagian hutan negara berdasarkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan menjadi hutan yang termasuk dalam hutan hak bukan bagian dari hutan negara. Kalimat “bukan bagian dari hutan negara” ini penting, akan berbeda artinya kalau kalimatnya “dikeluarkan dari hutan negara”. Artinya hutan adat ini memang tidak pernah menjadi bagian dari hutan negara.

Amar Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 tersebut menyatakan sebagai berikut:

Kata *negara* dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 167, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888) yang menyatakan “*Hutan adat adalah hutan negara yang*

berada dalam wilayah masyarakat hukum adat ”bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan demikian tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dimaksud menjadi *“Hutan adat adalah hutan yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat”*;

Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai *“penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang*; dengan demikian Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai *“penguasaan hutan oleh negara tetap memperhatikan hak masyarakat hukum adat, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang*.

Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sepanjang tidak dimaknai *“Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, tidak termasuk hutan adat”*; dengan demikian Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai *“Hutan negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, tidak termasuk hutan adat”*.

Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dengan demikian penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; Frasa “dan ayat (2)” dalam Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan

bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dengan demikian frasa “dan ayat (2)” dalam Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga Pasal 5 ayat (3) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan dimaksud menjadi *“Pemerintah menetapkan status hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1); dan hutan adat ditetapkan sepanjang menurut kenyataannya masyarakat hukum adat yang bersangkutan masih ada dan diakui keberadaannya”*.

Pelepasan Kawasan Hutan adalah perubahan peruntukan Kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi menjadi bukan Kawasan Hutan demikian ketentuan Pasal 1 angka 16 Peraturan Pemerintah Nomor 104 Tahun 2015 tentang Tata Cara Perubahan dan Fungsi Kawasan Hutan. Pasal 19 PP No. 104 Tahun 2015 mengatur sebagai berikut:

- 1) *Kawasan Hutan Produksi yang dapat dilakukan pelepasan berupa kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi yang tidak produktif, kecuali pada provinsi yang tidak tersedia lagi kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi yang tidak produktif.*
- 2) *Kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat diproses pelepasannya pada provinsi dengan luas Kawasan Hutan sama dengan atau kurang dari 30% (tiga puluh per seratus), kecuali dengan cara Tukar Menukar Kawasan Hutan.*
- 3) *Pelepasan Kawasan Hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan setelah dilakukan penelitian oleh tim terpadu yang dibentuk oleh Menteri.*
- 4) *Berdasarkan penelitian sebagaimana dimaksud ayat (3), tim terpadu dapat merekomendasikan untuk:*
 - a. *Melakukan pelepasan kawasan Hutan Produksi yang Dapat Dikonversi, sebagian atau seluruhnya; dan/atau*
 - b. *Melakukan perubahan fungsi menjadi kawasan Hutan Tetap.*

Penyelesaian masalah kawasan hutan yang dikuasai masyarakat di atur dengan ketentuan Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan sebagai berikut:

Pasal 4

- (1) *Penguasaan tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 harus memenuhi kriteria:*
 - a. *bidang tanah telah dikuasai oleh Pihak secara fisik dengan itikad baik dan secara terbuka;*
 - b. *bidang tanah tidak diganggu gugat; dan*
 - c. *bidang tanah diakui dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau kepala desa/kelurahan yang bersangkutan serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya.*
- (2) *Penguasaan tanah dalam kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 terdiri atas:*
 - a. *bidang tanah yang telah dikuasai dan dimanfaatkan dan/atau telah diberikan hak di atasnya sebelum bidang tanah tersebut ditunjuk sebagai kawasan hutan; atau*
 - b. *bidang tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan setelah bidang tanah tersebut ditunjuk sebagai kawasan hutan.*

Memperhatikan Pasal 4 ayat (2) huruf b Peraturan Presiden tersebut, perlu dipertegas bagaimana kalau bidang tanah yang dikuasai dan dimanfaatkan setelah bidang tanah itu ditunjuknya sebagai kawasan hutan sejak Pemerintahan Hindia Belanda bukan sejak Indonesia merdeka. Fakta di lapangan pada masa penjajahan Jepang banyak hutan yang ditetapkan oleh Pemerintah Hindia Belanda sebagai kawasan hutan diperintahkan oleh Jepang untuk dibabat diambil kayunya yang selanjutnya areal tersebut menjadi pemukiman penduduk sampai sekarang, sedangkan Pemerintah Indonesia menganggap tetap sebagai kawasan hutan.

Problematika berikutnya bahwa batas kawasan hutan di lapangan tidak ada tanda-tanda batas yang jelas.

Peraturan Presiden tersebut juga mempertegas tentang status hutan adat sebagaimana Ketentuan Umum Pasal 1 angka 6 dan angka 7 sebagai berikut: "*Hutan Hak adalah hutan yang berada pada tanah yang dibebani hak atas tanah dan Hutan Adat adalah hutan yang berada di wilayah masyarakat hukum adat*".

Pengakuan dan perlindungan MHA di Provinsi Bengkulu dilaksanakan dengan diterbitkannya peraturan daerah. Perintah

undang-undang untuk melaksanakan pengakuan dan perlindungan MHA di Provinsi Bengkulu melalui penerbitan Peraturan Daerah, peraturan daerah itu baru terbit di 4 (empat) kabupaten dari 9 kabupaten yang ada. Peraturan daerah tersebut adalah:

- 1) Peraturan Daerah Kabupaten Lebong Nomor 4 Tahun 2017 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Rejang,
- 2) Peraturan Daerah Kabupaten Rejang Lebong Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Rejang Lebong. Naskah Akademik kedua Peraturan Daerah tersebut disiapkan oleh Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) Provinsi Bengkulu.
- 3) Peraturan Daerah Kabupaten Kaur Nomor 01 Tahun 2016 tentang Lembaga Adat Kaur.
- 4) Peraturan Daerah Kabupaten Seluma Nomor 4 Tahun 2014 tentang Pemberlakuan Kompilasi Hukum Adat Kabupaten Seluma.

Peraturan Daerah angka 3) dan angka 4) di atas baru mengatur tentang hukum adatnya belum mengatur tentang pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dan wilayah adat sedangkan Peraturan Daerah angka 1) dan 2) selain mengatur tentang hukum adat juga mengatur tentang hak dan kewajiban masyarakat hukum adat yang harus ditetapkannya wilayah adatnya.

Wilayah adat di Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2018 Kabupaten Rejang Lebong menegaskan pada Pasal 1 angka 14 bahwa: “Wilayah adat adalah satu kesatuan geografis, sosial, dan budaya dengan batas-batas tertentu yang dimiliki, didiami, dikelola, dan dimanfaatkan sesuai dengan hukum adat.” Dan selanjutnya pada Pasal 7 menyatakan: *Wilayah adat meliputi wilayah desa atau kelurahan dan/atau gabungan antara dua atau beberapa desa atau kelurahan dalam daerah dan wilayah adat ditentukan berdasarkan adat istiadat dan/atau hukum adat serta kebiasaan masyarakat hukum adat secara turun temurun.*

Hak dan kewajiban masyarakat hukum adat diatur pada Pasal 8 bahwa masyarakat hukum adat memiliki hak atas tanah, wilayah dan sumber daya alam. Pasal 10 mengatur bahwa hak atas tanah dapat bersifat komunal dan/atau bersifat perseorangan sesuai hukum adat. Hak atas tanah yang bersifat komunal tidak dapat dipindahtangankan kepada pihak lain. Hak atas

tanah yang dimiliki secara perseorangan hanya dapat dipindahtangankan sesuai dengan persyaratan dan proses yang ditentukan hukum adat, kecuali terhadap hak perseorangan yang telah dikonversi menjadi salah satu hak atas tanah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pemanfaatan tanah yang bersifat komunal dan tanah perseorangan di dalam wilayah adat oleh pihak lain hanya dapat dilakukan melalui mekanisme pengambilan keputusan bersama berdasarkan hukum adat.

Peraturan Daerah ini memerintahkan bupati membentuk Panitia Masyarakat Hukum Adat, yang antara lain tugasnya mengidentifikasi wilayah adat. Setelah diidentifikasi dilakukan verifikasi dan validasi. Berdasarkan hasil verifikasi dan validasi, Panitia Masyarakat Hukum Adat menyampaikan rekomendasi kepada bupati. Selanjutnya bupati melakukan penetapan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat berdasarkan rekomendasi tersebut dan menyampaikan kepada gubernur dan Menteri Dalam Negeri. Wilayah adat yang ditetapkan oleh bupati tersebut termasuk di dalamnya tanah komunal, tanah perseorangan, dan hutan adat. Wilayah hutan adat ini, yang batas-batasnya harus terlebih dahulu disepakati pemerintah pusat dalam hal ini Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Surat keputusan bupati tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat menjadi dasar hukum bagi masyarakat hukum adat mengatur tata ruang wilayah adat termasuk dalam hal ini hutan adat yang sudah dikuasai turun temurun.

Ada hal baru yang menarik dari Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 ini yaitu tentang pelepasan sementara tanah ulayat untuk bidang tanah yang akan dikerjasamakan oleh pihak lain yaitu pihak yang bukan MHA untuk usaha perkebunan yang diberikan hak atas tanah Hak Guna Usaha yang dalam hal ini Hak Guna Usaha bukan di atas tanah negara tetapi Hak Guna Usaha di atas tanah ulayat, hal ini diatur dalam Pasal 4 ayat (2) dan Pasal (3). Pasal 4 ayat (2) dan Pasal (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 merupakan implementasi ketentuan Pasal 2 ayat (3) UUPA yaitu hak menguasai negara yang dikuasakan pada MHA. Namun demikian pelaksanaan di lapangan implementasi tata laksana pendaftaran tanah untuk Hak Guna Usaha di atas tanah ulayat belum pernah ada. Menurut pendapat penulis hal ini karena kurangnya sosialisasi peraturan ini ke

MHA. Berita adanya pendaftaran tanah ulayat sampai saat ini belum pernah terdengar kecuali pendaftaran tanah desa Pakraman di Bali.

Istilah hak ulayat dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tidak muncul lagi di Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016. Sedangkan definisi hak ulayat tersebut tidak muncul di Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 (PMATR/KBPN No. 9/2015) dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016. Pada PMATR/KBPN No. 9/2015 dan PMATR/KBPN No. 10/2016 tidak menggunakan istilah hak ulayat sebagaimana pada PMNA/KBPN No. 5/1999 muncul istilah tanah komunal sebagai berikut:

Tata batas wilayah hutan tidak jelas khususnya letak batasnya di lapangan, padahal ini penting sekali dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah. Kondisi hutan di Provinsi Bengkulu makin memprihatinkan dan batasnya tak jelas. Kerusakan hutan makin memprihatinkan dan tata batasnya tak jelas, kondisi itu menjadi alasan perambah membuka hutan lindung maupun konservasi, bila ditinjau secara teknis dan menggunakan alat batas kawasan tetap pada tempat yang baku, tapi masyarakat tak mengetahui pedoman itu. Bila tapal batas itu masih utuh, maka niat warga untuk membuka hutan akan ragu-ragu. terlebih gencarnya penertiban perambah dan pembalakan kayu di Bengkulu saat ini. Sampai sekarang batas wilayah hutan milik negara dan tanah milik masyarakat belum jelas.

F. Kesimpulan

Perintah Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA) “Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah”. Namun hampir 59 tahun pasca lahirnya UUPA, PP tersebut tidak terbit. Hal ini berakibat pengakuan terhadap tanah adat oleh pemerintah tidak konsisten, antara lain dalam proses pendaftaran tanahnya diperlakukan sebagai tanah negara, artinya hak atas tanah yang sudah melekat dianggap tidak pernah ada. Masyarakat yang kepemilikan tanah adatnya dengan alas hak “Surat Keterangan

Hak Milik Adat” menjadi dirugikan karena diperlakukan sebagai pemilikan atas tanah negara, apalagi mereka diwajibkan membayar BPHTB. Perlakuan ini terjadi di semua Kantor Pertanahan di Provinsi Bengkulu. Bahkan terjadi tanah adat yang jelas-jelas telah dimiliki oleh masyarakat, pendaftaran tanahnya dilakukan melalui redistribusi tanah, hal ini menganggap tanah tersebut seolah olah bukan miliknya. Pernah terbit “Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Bengkulu Nomor 132 Tahun 1991 tentang Tata Cara Pemindahan Penguasaan Seseorang Atas Tanah Negara Baik dari Bekas Tanah Marga maupun Bekas Tanah Hak Barat Dalam Provinsi Bengkulu”. Peraturan inilah yang dianggap oleh Kantor Pertanahan Pemerintah Provinsi Bengkulu tidak mengakui tanah Marga sebagai tanah adat dari kalimat “Bekas Tanah Marga”.

Pengakuan dan perlindungan MHA dan keharusan memiliki wilayah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ditindaklanjuti dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat mengatur lebih lanjut bagaimana gubernur dan bupati/walikota melakukan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di wilayahnya. Namun capaian pelaksanaan pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat di Provinsi Bengkulu pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012 masih dalam tahap awal. Dari 9 kabupaten dan 1 kota di Provinsi Bengkulu baru di 4 kabupaten. Amat disayangkan bahwa perlindungan beberapa hal yang melindungi kepemilikan atas tanah masyarakat hukum adat yang diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat telah dicabut dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016.

G. Saran dan Rekomendasi

Pelaksanaan pendaftaran tanah di Bengkulu yang memperlakukan tanah adat sebagai tanah negara jangan terulang lagi. Bila penetapan wilayah adat oleh bupati telah disetujui batas-batasnya di lapangan telah disetujui oleh para pihak khususnya batas hutan adatnya, maka

perlu dipastikan siapa subjek hukum yang memiliki tanah komunal dan memiliki tanah hutan adat. Subjek hukumnya apakah nama suku atau atas nama pemerintah desa atau atas nama siapa saja sepanjang penduduk desa tersebut. Pelaksanaan pendaftaran tanahnya apakah hanya sampai daftar tanah atau sampai dengan pembukuan haknya. Bahwa dari peraturan daerah yang sudah terbit telah diatur kepemilikan tanah komunal atau hutan adat tidak dapat dialihkan, bahkan dalam peraturan daerah diatur juga tentang peralihan kepemilikan tanah adat milik perseorangan. Bila tanah komunal tidak dapat dialihkan kepemilikan tanahnya maka pendaftaran tanahnya seyogyanya maksimal sampai pembukuan hak tidak perlu terbit sertifikatnya atau cukup sampai daftar tanah.

Kalau tanah adat diperlakukan sebagai tanah negara maka kepemilikan tanah itu tidak diakui walaupun telah dilekati hak atas tanah hak milik dan masih harus memperoleh hak atas tanah dengan mengajukan permohonan hak yang berakibat membayar Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan. Hal ini jelas akan memberatkan masyarakat. Terhadap tanah komunal harus dibedakan yang keberadaannya sudah turun temurun (tanah adat) dan tanah komunal yang baru dimohon misalkan bekas Hak Guna Usaha atau bekas pelepasan kawasan hutan (tanah negara).

Biaya-biaya pemasangan tanda batas dan pengukuran batas hutan adat terlalu berat kalau dibebankan ke masyarakat adat, biaya ini seyogyanya ditanggung oleh pemerintah.

Daftar Pustaka

- Ahyar, A 2018, 'Perlindungan hukum hak atas tanah adat (studi kasus di Provinsi Aceh khususnya Kabupaten Bener Meriah), *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2018.V18.289-304>, Vol 18, No. 3, Edisi September.
- Aliansi Masyarakat Adat Nusantara 2011, 'Naskah akademik untuk Penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Pengakuan dan Perlindungan Hak-hak Masyarakat Adat', Jakarta: AMAN, Epistema Institute, Pusaka, HuMA, Telapak.

- Dani, R 2017, 'Pendaftaran hak atas tanah adat di Kota Denpasar', *Jurnal Hukum Prasada*, Vol 4, No 2 (2017), September 2017, DOI: <http://dx.doi.org/10.22225/jhp.4.2.%25y>.
- Dominikus, R 2013, 'Penyelesaian sengketa tanah adat dalam perspektif kearifan lokal pada masyarakat Ngadhu-Bhaga, Kabupaten Ngada, NTT', masalah-masalah hukum Jilid 42, No. 3, Tahun 2013, ISSN:2527-4716, DOI: 10.14710/mmh.42.3.2013.302-309.
- Dominikus, R 2014, *Hukum adat di Indonesia: Suatu pengantar*, Surabaya: Laksbang Justitia.
- Kaban, MM 2016, 'Penyelesaian sengketa waris tanah adat pada masyarakat adat Karo', *Mimbar Hukum*, Faculty of Loaw, Universitas Gadjah Mada, ISSN: 0852-100X(print), ISSN: 2443-0994, <https://doi.org/10.22146/jmh.16691>.
- Putra, M 2015, 'Keberadaan tanah adat dan tanah negara bagi kepentingan masyarakat', *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2 No. 2 (2015), P-ISSN 2303-0119.
- Sidik, A 1980, *Hukum Adat Rejang*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Soesangobeng, H 2005, *Penjelasan serta tafsiran tentang kedudukan hukum adat dan hak menguasai adat dan hak menguasai dari negara bagi pembentukan hukum pertanahan Indonesi*, Tidak diterbitkan, Jakarta 2005.
- Soesangobeng, H 2012, *Filosofi, asas, ajaran, teori hukum pertanahan, dan agraria*, STPN Press, Yogyakarta.
- Uktolseja, N, Radjawane, P 2018, 'Tinjauan juridis perkembangan tanah-tanah adat (Dahulu, kini dan akan datang)', *Jurnal SASI*, Vol. 25 No. 1, Januari-Juni 2019: hlm. 13-26, Fakultas Hukum Universitas Pattimura, p-ISSN: 1693-0061 e-ISSN: 2614-2961.
- Sudantra, I.K 2018, 'Implikasi Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 276/KEP-19.2/X/2017 Terhadap Kedudukan Tanah Milik Desa Pakraman', *Jurnal Magister Hukum Udayana* (Udayana Master Law Journal), Vol. 7 No. 4 Desember 2018, 546-564, P-ISSN:2302-528X, E-ISSN: 2502-3101.
- Wiguna, M.O.C, 'Pengaruh eksistensi masyarakat hukum adat terhadap penguasaan tanah prabumian berdasarkan konsepsi komunalistik religius di Bali', *Jurnal Hukum Novelty*, Vol. 7 No. 2 Agustus 2016, hal. 182-195, ISSN: 1412-6834.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104.
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang dirubah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 35/PUU-X/2012.
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2014, tentang Pedoman Masyarakat Hukum Adat.
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 32 Tahun 2016, tentang Hutan Hak.
- Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 10 Tahun 2016 tentang Hak Komunal.
- Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2017 Kabupaten Lebong tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat Rejang.
- Peraturan Daerah Kabupaten Rejang Lebong Nomor 5 Tahun 2018 tentang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat di Kabupaten Rejang Lebong.

PERSOALAN TANAH ULAYAT “SUKU” MASYARAKAT HUKUM ADAT DI PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR

Dian Aries Mujiburohman, Mujiati

A. Pendahuluan

Pembahasan tentang tanah (hak) ulayat tampaknya belum tuntas, ketidaktuntasan disebabkan karena fokus pembahasannya hanya pada pengakuan keberadaan hak ulayat, yang diawali dengan pembahasan eksistensi hak ulayat dengan penentuan subyek hak ulayat. Pembahasan berkulat masalah teknis ini menjebak pada alam pikiran menjadi, *pertama*, bahwa pengakuan merupakan syarat keberadaan hak ulayat dan harus ada wadah pengakuan dalam bentuk Peraturan Daerah. *Kedua*, persyaratan tentang keberadaan itu pada umumnya menafikkan aspek sosio-anthropologis suatu masyarakat hukum adat. *Ketiga*, belum dipahaminya secara utuh tentang pemilahan hak ulayat berdasarkan wewenang yang dipunyai masyarakat hukum adat. *Keempat*, ketidaktepatan anggapan bahwa objek hak ulayat berupa tanah, padahal hak ulayat sebagai ruang hidup masyarakat hukum adat meliputi tanah dan segala sesuatu yang ada di atas tanah (Sumardjono 2019, 1).

Masalah utama mengenai hak ulayat masyarakat hukum adat adalah masalah pengakuan. Ketentuan tentang pengakuan diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”. Ketentuan

pasal tersebut merupakan pengakuan terhadap masyarakat hukum adat didasarkan pada syarat konstitusional tertentu.

Syarat konstitusional tertentu masyarakat hukum adat agar diakui keberadaannya antara lain: 1) sepanjang masih hidup; 2) sesuai dengan perkembangan masyarakat; 3) prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia; 4) diatur dalam undang-undang. Pengakuan bersyarat ini membuat posisi masyarakat hukum adat menjadi sulit, karena beban pembuktian keberadaannya dibebankan kepada masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Menurut Soetandyo Wignjosoebroto menyebutkan empat persyaratan itu baik *ipso facto* maupun *ipso jure* akan gampang ditafsirkan sebagai pengakuan yang dimohonkan, dengan beban pembuktian akan masih eksisnya masyarakat adat itu oleh masyarakat adat itu sendiri, dengan kebijakan untuk mengakui atau tidak mengakui secara sepihak berada di tangan kekuasaan pemerintah pusat (Rosyida dan Bisariyadi 2005, 39).

Masalah tanah ulayat lainnya sebagai upaya untuk mewujudkan kepastian hukum tanah ulayat adalah: a) atas nama siapa subyek hak tanah ulayat; b) dimana objek hak terkait dengan letak, luas dan batas-batanya; c) jenis hak apa yang menjadi landasan hubungan hukum antara subyek hak dengan objek tersebut. Ketiga kategori tersebut disebabkan belum jelasnya pengaturan mengenai kepastian hukum pendaftaran tanah ulayat yang dimiliki oleh masyarakat hukum adat dalam peraturan perundang-undangan. Ketiadaan aturan tentang hak ulayat sebagaimana dinyatakan oleh Boedi Harsono bahwa UUPA sengaja tidak mengadakan pengaturan mengenai hak ulayat dan membiarkan pengaturannya tetap berlangsung menurut hukum adat setempat. Mengatur hak ulayat akan berakibat menghambat perkembangan alamiah hak ulayat, yang pada kenyataannya memang cenderung melemah (Harsono 2003, 193).

Disamping itu, terdapat keberagaman istilah dan definisi yang merujuk apa yang disebut masyarakat hukum adat. Selain istilah masyarakat hukum adat ditemukan istilah masyarakat asli, kesatuan masyarakat hukum adat, suku terasing, komunitas adat terpencil dan masyarakat tradisional. Berbagai macam istilah yang berkonsekuensi pada perbedaan unsur-unsur keberadaan masyarakat adat menunjukkan belum adanya suatu kesepahaman tentang definisi masyarakat adat

(Arizona 2010, 3). Istilah resmi yang digunakan dalam UUD 1945 adalah masyarakat hukum adat, demikian juga dalam undang-undang sektoral dan lembaga-lembaga negara terkait menggunakan istilah yang berbeda-beda dalam menggunakan istilah masyarakat hukum adat.

Departemen Sosial menggunakan istilah Komunitas Adat Terpencil yang mencatat sampai tahun 2000 terdapat 242.514 Kepala Keluarga atau 1.212.575 jiwa Komunitas Adat Terpencil yang tersebar di 18 provinsi. Pada tahun 2008, dilakukan pemetaan kembali yang menghasilkan jumlah populasi Komunitas Adat Terpencil sebanyak 229.479 Kepala Keluarga. Kemudian Kementerian Negara Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal menyebutkan jumlah penduduk yang tinggal di desa hutan mencapai 33.512.845 jiwa (Cahyaningrum 2015, 2). Sementara di Komisi Nasional Hak Asasi Manusia menggunakan istilah masyarakat adat, di Indonesia masyarakat adat terdapat 20.000 kelompok, dari jumlah tersebut, baru terdata sebanyak 6.300 kelompok di wilayah Aceh, 700 kelompok di wilayah Sumatera dan 1.000 kelompok di wilayah Bali. Kemudian menurut catatan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dengan menggunakan kriteria masyarakat adat maka terdapat sekitar 50-70 juta penduduk di Indonesia yang dapat dikategorikan sebagai masyarakat adat (Sembiring 2018, 68).

Jumlah yang sangat besar keberadaan masyarakat hukum adat tidak serta merta diakui oleh negara. Hal yang sama terjadi pada masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya di Provinsi Nusa Tenggara Timur yang sebagian besar wilayahnya terdapat masyarakat hukum adat meskipun dewasa ini sedikit berbeda dengan masyarakat hukum adat yang tumbuh pada masa silam, namun beberapa elemen esensinya tetap melekat pada masyarakat hukum adat.

Tanah ulayat di Provinsi Nusa Tenggara Timur disebut dengan “tanah suku” yang hingga saat ini masih menjadi persoalan. Apakah tanah suku dapat dikategorikan sebagai tanah ulayat yang dimiliki masyarakat hukum adat ataukah tanah negara, karena pada Symposium terbatas persoalan tanah suku pada tahun 1972, berkesimpulan bahwa tanah suku adalah tanah negara, kemudian dalam Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pelaksanaan Penegasan Hak Atas Tanah, dalam Pasal 2 menyatakan bahwa: “Tanah bekas penguasaan masyarakat hukum adat, dinyatakan sebagai tanah-

tanah di bawah penguasaan Pemerintah Daerah cq. Gubernur Kepala Daerah”.

Belum tuntasnya persoalan tanah suku sebagai tanah ulayat masyarakat hukum adat ataukah tanah negara memicu terjadinya konflik dan sengketa yang mengakibatkan: 1) disintegrasi bangsa karena terjadinya perang tanding antara kelompok masyarakat suku dengan masyarakat suku lain, antara anggota masyarakat itu sendiri, sengketa batas antara wilayah desa, kecamatan dan kabupaten; 2) masyarakat tani yang sudah menggarap tanah bertahun-tahun tetapi akhirnya ada sebagian yang tidak tentram, karena selalu mendapat gangguan yang mengganggu diri atau golongannya sebagai pemilik tanah ulayat suku; 3) proyek-proyek pembangunan pemerintah dan swasta yang ingin berinvestasi mengalami kemacetan pelaksanaannya, karena adanya hambatan perorangan maupun masyarakat suku; 4) banyak tindakan sesesorang yang mengatasnamakan suku hanya untuk tujuan dan kepentingan pribadinya sendiri; 5) Penentuan/pemberian status hak dan kepastian hak atas tanah kepada penggarap tanah yang berlangsung bertahun-tahun banyak mengalami kemacetan dalam pelaksanaannya.

Kajian ini bertujuan untuk mendeskripsikan perkembangan pengakuan dan status hukum keberadaan masyarakat hukum adat dan tanah ulayat di Provinsi Nusa Tenggara Timur setelah adanya Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pelaksanaan Penegasan Hak Atas Tanah dan mekanisme penyelesaian sengketa berbasis adat. Belum jelasnya status hukum tanah ulayat suku di Provinsi NTT menimbulkan perbedaan pendapat dan penafsiran antara pemerintah dan masyarakat hukum adat itu sendiri.

B. Perkembangan Tanah Ulayat Suku

Masyarakat Indonesia yang mendiami 17.508 buah pulau terdiri dari sekitar 370 suku bangsa dengan 67 bahasa induk merepresentasikan keberagaman lingkungan hukum adat (Sembiring 2018, 68). Hukum adat sebagai hukum yang bersumber dari masyarakat Indonesia menjadi jiwa dan ruh dalam pengaturan agraria di Indonesia (Puri dan Sulastriyono 2016, 467). Oleh Van Vollenhoven keragaman hukum adat Indonesia yang begitu luas dibagi kedalam 19 lingkaran hukum (*rechtskringen*) yaitu Aceh, Tanah Gayo, Minangkabau, Sumatera

Selatan, Melayu, Bangka Belitung, Kalimantan, Minahasa, Gorontalo, Toraja, Sulawesi Selatan, Kepulauan Ternate, Maluku dan Ambon, Irian, Kepulauan Timor, Bali dan Lombok beserta Sumbawa Barat, Jawa Tengah dan Timur beserta Madura, Daerah-Daerah Swapraja Solo dan Yogyakarta, Jawa Barat (R. Van Dijk 1982, 15). Pulau Timor merupakan salah satu 19 lingkaran hukum adat yang disebut oleh Van Vollenhoven, yang saat ini menjadi Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT).

Di berbagai daerah di Indonesia hak ulayat mempunyai beragam nama untuk lingkungan wilayahnya, misalnya tanah wilayah sebagai kepemilikan, *pertuanan* (Ambon), sebagai tempat penghasil makanan, *panyampeto* (Kalimantan), sebagai lapangan yang terpagar, *pewatasan* (Kalimantan), *wewengkon* (Jawa), *prabumian* (Bali) atau sebagai tanah yang terlarang bagi orang lain, *totabuan* (Bolaang Mongondouw). Akhirnya dijumpai juga istilah-istilah seperti *Torluk* (Angkola), *limpo* (Sulawesi Selatan), *muru* (Buru), *payar* (Bali), *paer* (Lombok) dan ulayat di Minangkabau (Ter Haar, tanpa tahun, 85). Di Provinsi Nusa Tenggara Timur tanah ulayat disebut dengan tanah “suku” yang menitikberatkan pada subyek hukum sebagai masyarakat hukum adat. Tanah suku dikenal dengan nama yang beraneka ragam antara lain: *leo* di Rote, *udu* di Sabu, *kanaf* di Timur Dawan, *fukun* di Belu, *wungu* di Flores Timur, *woe* di Ngada, dan *kabisu* di Sumba, *lingko* di Manggarai, *bapang* di Alor, dan *ngeng* Ngerang di Sikka.

Beragam penamaan tanah suku menyebabkan beragam pendapat atau tafsir mengenai persoalan tanah suku, sehingga menimbulkan tafsiran yang berbeda dari pejabat birokrasi yang berwenang dan masyarakat. Perbedaan pendapat disebabkan karena adanya anggapan bahwa apakah tanah suku merupakan tanah milik masyarakat hukum adat ataukah tanah negara, karena bagian terbesar tanahnya adalah tanah suku yang merupakan bagian dari tanah ulayat yang telah diperuntukan kepada masyarakat hukum adat dengan beraneka ragam sistem dan azas hukumnya yang antara satu daerah dengan daerah lainnya berbeda.

Perdebatan ada tidaknya tanah suku masyarakat hukum adat dimulai pada Symposium terbatas di Kupang pada Tahun 1972 mengenai persoalan tanah suku yang berkesimpulan bahwa tanah suku adalah tanah negara (Panitia Symposium Terbatas 1972). Kemudian status ini diperkuat

dengan Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pelaksanaan Penegasan Hak Atas Tanah, dalam Pasal 2 perda tersebut menyatakan bahwa “Tanah bekas penguasaan masyarakat hukum adat, dinyatakan sebagai tanah-tanah di bawah penguasaan Pemerintah Daerah cq. Gubernur Kepala Daerah”. Peraturan Daerah tersebut diperkuat dengan produk hukum lain berupa Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tk I NTT No. 3/Pem-um/ 1984 menyatakan bahwa: *Pertama*, melarang setiap orang, badan hukum, instansi pemerintah dan lembaga kemasyarakatan untuk membagi tanah negara dan tanah-tanah bekas tanah suku, selama kewenangan tersebut tidak diatur oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku; *Kedua*, menginventarisasi tanah-tanah kosong yang ditelantarkan dan diatur penggunaannya oleh pemerintah sesuai dengan rencana induk pembangunan daerah.

Menindaklanjuti hasil symposium terbatas persoalan tanah suku pada tahun 1972, kemudian pada Tahun 1983 diadakan diskusi masalah tanah adat dalam pelaksanaan UUPA di Nusa Tenggara Timur yang pada pokoknya terjadi hambatan-hambatan dalam pelaksanaan UUPA disebabkan antara lain: a) Para pelaksana dan masyarakat pada umumnya masih kurang menguasai konsep-konsep dasar dan materi UUPA dan kurang menguasai konsep-konsep dasar dan materi hukum adat; b) Dana dan sarana sangat terbatas turut menghambat pelaksanaan UUPA; c) Karena perangkat-perangkat hukum adat yang makin lemah bahkan cenderung hapus yang menyebabkan pertentangan pendapat dan kepentingan antara kepala-kepala adat, sehingga mengakibatkan sulitnya memperoleh pembuktian adat terhadap pemilikan tanah-tanah adat, yang pada akhirnya menghambat pelaksanaan UUPA (Direktorat Agraria Provinsi NTT 1983).

Pada Tahun 1984 dilakukan diskusi juga mengenai tanah suku/ persekutuan di Kabupaten Ende yang telah menghasilkan “dua konsep dasar” yaitu tanah suku ditarik menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara dan Hak Perorangan atas tanah suku dikukuhkan haknya sesuai peraturan perundang-undangan. Dari dua konsep dasar tersebut disimpulkan bahwa: a) Suku di Kabupaten Ende terdapat hampir di seluruh wilayah; b) Tanah suku adalah bagian dari tanah ulayat yang diperuntukkan kepada sesuatu suku dalam wilayah persekutuan yang bersangkutan; c) Akibat proses perubahan sosial, maka terjadilah proses

individualisasi dalam hal kepemilikan/penguasaan tanah, dengan tingkat okupasi perorangan semakin bertambah, dan tanah suku yang masih ditemukan di beberapa tempat terutama di bagian tengah dan Utara Wilayah Kabupaten; d) Masih terdapat tanah terlantar sebagai akibat sistem ladang berpindah dengan teknik pengolahan tanah yang bersifat tradisional; e) Pada umumnya sebagian besar penguasa adat sudah bersifat positif terhadap pelaksanaan UUPA, walaupun ada hambatan beberapa lokasi Proyek Agraria akibat ulah beberapa Tua Adat yang masih menganggap tanah suku sebagai tanah milik pribadinya (Kantor Agraria Kabupaten Ende 1984).

Hasil symposium dan Peraturan Daerah yang menyatakan tanah suku merupakan tanah negara, namun secara *defacto* apabila melihat perkembangan tanah suku masyarakat hukum adat di Provinsi NTT masih ada, namun cenderung melemah karena adanya proses individualisasi atau privatisasi tanah suku, secara *dejure* belum ada pengakuan dalam bentuk Peraturan Daerah yang mengatur MHA maupun tanah suku. Keberadaan MHA di NTT telah diidentifikasi oleh Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur dan PSA-HAM Undana, secara garis besar dapat dipetakan berdasarkan aspek dasar ikatan, persebaran, penguasaan tanah, dan substansi (Nome 2014):

- a) Dasar ikatan: secara geneologis (keturunan) tidak mensyaratkan penguasaan tanah bersama dan secara teritorial mensyaratkan penguasaan tanah secara bersama, serta geneologis-teritorial mensyaratkan keturunan dan penguasaan tanah secara bersama.
- b) Sebaran Masyarakat hukum adat: secara geneologis sebarannya di Kabupaten Ngada, Kabupaten Nagekeo, Kabupaten Flores Timur-Daratan, dan Kabupaten Sumba Timur. Secara Teritorial tersebar di Kabupaten Sumba Barat, Kabupaten Sumba Barat Daya, Kabupaten Sumba Tengah, dan Kabupaten Alor. Secara Geneologis-teritorial tersebar di Kabupaten Timor Tengah Utara, Kabupaten Timor Tengah Selatan, Kabupaten Kupang, Kota Kupang, dan Kabupaten Rote Ndao.
- c) Kondisi penguasaan tanah: secara geneologis penguasaan bersama mulai dialihkan menjadi hak milik tersebar di Kabupaten Ngada dan Kabupaten Nagekeo dan ada masyarakat hukum adat yang tidak terdapat penguasaan bersama yaitu di Kabupaten Flores Timur-

Daratan, serta penguasaan tanah yang masih utuh di Kabupaten Sumba Timur. Kemudian secara Teritorial penguasaan bersama mulai dialihkan menjadi hak milik terdapat di Kabupaten Sumba Barat dan Kabupaten Sumba Barat Daya, serta penguasaan bersama yang masih utuh di Kabupaten Sumba Tengah, di Kabupaten Alor kecuali dalam Kota Kalabahi penguasaan bersama sudah dialihkan menjadi hak milik.

- d) Subtansi: Selain Kabupaten Sumba Timur, Kabupaten Sumba Tengah, dan sebagian Kabupaten Alor, hukum adat hanya berlaku pada ritual dan seremoni tertentu, seperti perkawinan.

Kondisi masyarakat hukum adat dan tanah suku seperti itu dapat dibagi ke dalam lima kelompok, *Pertama*, masyarakat hukum adat yang sudah mati/tidak asli lagi, catatannya sejarahnya tidak ada hanya berdasarkan dongeng-dongeng yang tidak tertulis, maka sudah otomatis tidak memiliki tanah ulayat suku dan tidak dapat mengklaim keberadaannya. *Kedua*, masyarakat hukum adat yang tradisinya sudah memudar, namun masih hidup dapat dipupuk untuk menjadi hidup, dapat ditegaskan keberadaan masyarakat hukum adatnya saja, misalnya memiliki wewenang untuk mengatur perihal adat istiadat seperti perkawinan, kelahiran kematian, peradilan adat dan lain sebagainya untuk kepentingan sosial tertentu, tetapi kategori ini tidak memiliki wilayah tanah suku. *Ketiga*, masyarakat hukum adat yang memang asli, tetapi tradisinya tidak dipraktikan dan tidak ada catatan sejarahnya dianggap sudah mati. *Keempat*, masyarakat hukum adat yang memang masih hidup dan tidak memiliki wilayah tanah ulayat suku, dapat ditegaskan keberadaan masyarakat hukum adatnya saja. *Kelima*, masyarakat hukum adat yang memang masih hidup dan memiliki wilayah tanah ulayat suku, maka dapat ditegaskan keberadaan keduanya. Maka pengertian masyarakat hukum adat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18B ayat 2 UUD 1945 adalah kategori kelima.

C. Status Hukum Tanah Suku

Beragam pengaturan kriteria dan syarat tertentu untuk menunjukkan ada tidaknya keberadaan masyarakat hukum adat dan tanah ulayatnya. Kriteria dan syarat tertentu diatur dalam Pasal 18B ayat (2) UUD 1945, Pasal 2, 3 dan 5 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria

(UUPA), Putusan Mahkamah Konstitusi (misalnya putusan No. 31/PUU-V/2007), Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, Pasal 4 Permen ATR/KBPN No. 10 Tahun 2016 dan undang-undang sektoral lainnya. Beragam pengaturan menandakan kerumitan dalam menyelesaikan pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat dan tanah ulayat.

Pengakuan bersyarat ini membuat posisi masyarakat hukum adat menjadi sulit, karena beban pembuktian keberadaannya dibebankan kepada masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Berdasarkan Permendagri Nomor 52 Tahun 2014 menyatakan bahwa pengakuan dan perlindungan masyarakat hukum adat dilakukan oleh Gubernur dan bupati/walikota dengan cara melakukan identifikasi keberadaan masyarakat hukum adat dengan melihat sejarah masyarakat hukum adat, wilayah adat, hukum adat, harta kekayaan dan/atau benda-benda adat, dan kelembagaan/sistem pemerintahan adat, kemudian di verifikasi dan validasi dan penetapan sebagai masyarakat hukum adat.

Hal yang sama persoalan pengakuan tanah suku masih terganjal dengan adanya Perda Provinsi NTT No. 8 Tahun 1974 yang berkesimpulan tanah suku adalah tanah negara. Secara *defacto* tanah suku masih ada, namun wewenang masyarakat hukum adat atas tanah suku tidak lagi dalam pengertian memiliki wewenang yang penuh karena semula berstatus sebagai tanah bersama, karena proses individualisasi berubah menjadi milik perorangan. Keberadaan masyarakat hukum adat dan tanah suku dapat terlihat di beberapa kabupaten di Provinsi NTT.

1. Tanah Ulayat Lingko di Kabupaten Manggarai

Kabupaten Manggarai merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Nusa Tenggara Timur dengan mayoritas penduduknya terdiri atas MHA. Dalam masyarakat Mangarai tanah ulayat/adat disebut dengan *Lingko*, ketua adat disebut dengan *Tu'a Golo* atau *Tu'a Gendang* sebagai pemimpin masyarakat adat dalam wilayah kekuasaannya, sekaligus berperan dalam proses penyelesaian persoalan yang timbul di dalam masyarakat adat. Sedangkan *Tua Teno* yang memiliki wewenang mengatur dan melaksanakan aturan yang berlaku dalam suatu wilayah MHA Manggarai, termasuk di dalamnya mengatur tanah *lingko* untuk

dibagi-bagi kepada masyarakat hukum adatnya dan warga masyarakat adat disebut dengan *Ro'eng*.

Lingko adalah lahan pertanian dan perkebunan yang berbentuk bulat melingkar, di dalamnya para anggota dan para persekutuan membuka dan mengerjakan kebunnya menurut bagian masing-masing. Ketika membuat kebun baru di sebuah Lingko, ditetapkan titik pusatnya lalu dari titik pusat ditarik jari-jari pembatas antar-bagian/bidang yang ingin dikerjakan oleh anggota persekutuan adat atau orang-orang lain yang berasal dari luar persekutuan adat yang ingin dan diberi kesempatan untuk mengerjakan kebun di Lingko (Gampung 2014). Setiap lingko yang dibuka menjadi ladang dibagi oleh *tua teno* dalam bentuk *lodok* dan tiap pembagian disebut *moso* (jari tangan). Lingko yang telah dibagi atas moso-moso itu, jika sudah digarap secara keseluruhan bentuk sawah tersebut seperti jaring laba-laba.

Sistem pembagian petak sawah *lodok*, terkait dengan status kepemilikan tanah yang bersifat komunal (suku). Ketika terjadi perubahan terkait dengan status kepemilikan sawah yang cenderung mengarah kepemilikan individual, sehingga mengakibatkan terjadinya perubahan status kepemilikan tanah dari komunal menjadi individual. Misalnya sebagian diantara masyarakat sudah ada yang mensertipikatkan tanah secara individu. Dalam perkembangannya juga baik karena terjadinya klaim-klaim kepemilikan tanah yang bersifat individual maupun terjadinya perubahan pola tanam yang mengarah ke tanaman komuniti, mengancam keberadaan sistem tanah lodok tersebut (Sumardi, Industri Ginting Suka, Putu Sukardja 2016, 1-7).

Adapun fungsi sawah lodok pada umumnya yaitu: 1) fungsi sosial, nilai kebersamaan yang dirumuskan dalam ungkapan "*muku ca pu'u neka woleng curup dan teu ca ambo neka woleng lako*" secara simbolis dihayati dalam bentuk pola perkampungan dan sistem pembagian lahan pertanian (sawah) yang menyerupai bentuk jaring laba-laba "lodok; 2) fungsi religi, untuk menjalin hubungan yang harmonis antara manusia dengan kekuatan supranatural, maka itulah sebabnya terhadap roh-roh untuk menjalin relasi yang tetap intim dan konstan melalui pelbagai ritus, seperti *ritus teing hang* (memberikan sesajian kepada roh leluhur) sebagai bentuk persembahan yang memiliki berbagai maksud, yaitu antara lain meminta keberhasilan, memohon perlindungan, dan juga

berupa ucapan syukur; 3) fungsi ekonomi, yaitu untuk memproduksi beras, 4) fungsi ekologis, dalam praktik keagamaan yang berkaitan dengan alam, sebenarnya sangat akrab dengan alam lingkungannya. Hal tersebut juga terlihat pada ritual penti, bisa dilihat pada upacara barong lodok, 5) Fungsi manifes dan fungsi laten sawah lodok, fungsi manifes sawah lodok sebagai lahan pertanian untuk menanam padi, sedangkan fungsi latennya untuk memudahkan masyarakat setempat dalam memagari sawah mereka dan untuk meningkatkan solidaritas kekerabatan. Hal tersebut nampak dalam kegiatan dodo (kerja gorong-royong) dalam menyelesaikan pekerjaan mereka di sawah (Sumardi, Industri Ginting Suka, Putu Sukardja 2016, 1-7).

Namun, saat ini telah terjadi pengaruh penyusutan peran *tu'a golo* sebagai pemimpin tertinggi dalam struktur sosial sebagai dampak dari dinamika kelompok etnik Manggarai menuju tatanan kehidupan yang lebih maju dan modern, menyebabkan sebagian besar warga KEM (Komunitas Etnik Manggarai), terutama kelompok generasi muda terdidik, sudah tidak lagi memahami secara tepat karakteristik adatnya (Bustan 2009). Senada yang dikatakan Paul Lani bahwa di Manggarai dibagi habis menjadi 17 kedaluan (semacam kawedanan), setiap kedaluan ada *tu'a golo* untuk mengurus pemerintahan, dan *tua teno* mengatur kepemilikan tanah. Sekarang *tua teno* sudah tidak ada, akan tetapi *tua golo* masih ada (Wawancara 10 April 2019 di Kupang NTT).

Namun demikian, MHA Manggarai belum memiliki Peraturan Daerah yang mengatur keberadaan MHA, apalagi yang mengatur tentang tanah ulayat. Kabupaten Manggarai hanya memiliki Perda tentang Penyelesaian Sengketa Berbasis Adat (Perda No. 1 Tahun 2018). Keberadaan Perda tersebut dilatarbelakangi karena MHA menjadi oportunistis dalam menentukan pilihan hukum dalam menyelesaikan sengketa yang menimbulkan ketidakpastian hukum dalam penyelesaian sengketa berbasis adat.

Namun dalam perkembangannya, banyak sengketa berbasis adat yang justru diselesaikan di pengadilan negeri tanpa menempuh upaya penyelesaian di tingkat lembaga adat. Di sisi lain, ketika MHA sebagai subyek hukum dalam perkara di pengadilan harus dapat membuktikan dirinya sebagai yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah/Peraturan lain atau setidaknya-tidaknya mendapat kuasa/mandat dari

MHA untuk bertindak sebagai subyek hukum. Demikian juga dengan keberadaan tanah ulayat (Tanah Lingko) sampai dengan sekarang masih ada atau tidak dan apakah tanah ulayat tersebut diakui oleh negara dalam hukum positif melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak.

2. Tanah Ulayat di Kabupaten Ngada

Masyarakat Ngadhu-bhaga dalam literatur-literatur Belanda atau Jerman atau resmi disebut masyarakat Ngada. Kata 'Ngada' berasal dari 'Ngadha' yaitu sebuah suku yang digunakan Belanda ketika menduduki wilayah ini. Ketika Belanda masuk ke wilayah ini, pusat pemerintahan secara terpusat belum ada. Masing-masing klan *woe* hidup mandiri secara otonom baik ekonomi, sosial budaya maupun politik. *Woe* adalah persekutuan hukum adat atau masyarakat hukum adat sebagaimana dimaksudkan oleh Van Vollenhoven, *rechtsgemeenschap*. Selain pribadi komunitas ini adalah subjek hukum dari hukum adat (Rato 2015, 60). Saat ini Kabupaten Ngada memiliki tiga suku besar, yaitu Suku Nagekeo, Suku Bajawa dan Suku Riung. Masing-masing suku ini mempunyai kebudayaan sendiri-sendiri yang masih dipertahankan sampai saat ini, seperti rumah adat, bahasa yang berbeda satu sama lainnya, tarian, pakaian adat dan lain-lain. Dalam kebudayaan Ngada, rumah adat main peranan penting dalam pola kemasyarakatan. Seorang Ngada adalah bagian dari suatu rumah adat, berarti dari satu marga. Lambang marga berupa ukiran.

Pada masyarakat Ngada yang pembentukan masyarakatnya berasal dari pembentukan masyarakat hukum teritorial dan masyarakat hukum genealogis, atau yang dikenal dengan *Nua* (masyarakat hukum teritorial) dan *woe* (masyarakat hukum genealogis) memiliki lembaga Pemangku adat yang telah ada sejak zaman dahulu, tepatnya sejak masyarakat Ngada ada, yang berfungsi menyelesaikan setiap sengketa yang terjadi di tengah masyarakat. Keberadaan Lembaga Pemangku Adat di masyarakat Ngada diakui oleh Pemerintah Daerah dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Kabupaten Ngada Nomor 9 Tahun 2012 tentang Pedoman Pembentukan dan Penataan Lembaga Kemasyarakatan di Desa dan Kelurahan (Goti 2014).

Sistem kekerabatan pada suku bangsa Ngada bersifat matrilineal dengan mengutamakan perempuan sebagai pelanjut garis keturunan. Hak atas tanah, tempat tinggal warisan dan sifat yang melekat pada leluhur diteruskan berdasarkan matrilineal. Seorang anak yang belum menikah akan terus hidup dengan ibunya sampai saatnya ia menikah. anak perempuan yang telah menikah boleh tinggal bersama ibunya atau membangun rumah di tanah warisan. Suami memiliki kewajiban tinggal di tempat perempuan dan bekerja di tanah klan istrinya. Peran laki-laki harus mendominasi. Setiap pertemuan dan rapat, negosiasi hak atas tanah, ritual, pernikahan, dan setiap pengambilan keputusan yang bersifat politik (<https://sumber.com>). Masyarakat Ngada mengenal beberapa kelompok kekerabatan dari inti sampai yang paling besar. Keluarga inti berupa ayah, ibu, anak dinamai dengan sebutan *sa'o*. Sedangkan keluarga luas disebut dengan *sipopali*. Beberapa keluarga luas membentuk sebuah klan kecil disebut dengan *ilibhou*, dan klan besar disebut dengan *woe* (<https://sumber.com>).

Kabupaten Ngada, secara umum ditemukan sistem penggolongan masyarakat yang terdiri dari 3 (tiga) lapisan yaitu golongan bangsawan atau mosalaki, 'golongan janda atau anak yatim atau piatu' dan 'golongan hamba sahaya atau budak'. *Pertama*, Golongan bangsawan atau mosalaki adalah golongan asal pemimpin dan pemegang adat. Ada beberapa bentuk pengelompokan mosalaki, seperti yang ditemukan pada suku Lambo. Masing-masing adalah: (a) *Mosa tana laki watu*, adalah mosalaki yang memiliki tanah luas dan berhak mengatur pembagian tanah suku; (b) *Mosa bhada laki wea*, adalah mosalaki yang memiliki banyak harta; (c) *Mosa ulu laki eko*, adalah mosalaki di dalam kampung; (d) *Mosa lado bhada laki wonga wea*, adalah mosalaki yang berani/pemimpin perang; (e) *Mosa wesi laki peni*, adalah mosalaki yang rajin; (f) *Mosa pusu muku laki tagalai*, adalah mosalaki yang tidak memiliki apa-apa, ia bekerja hanya habis untuk mengisi perutnya saja (Zakaria, Ronny So, Tita Naovalita 2019).

Kedua golongan para janda dan anak yatim atau *kuju noe walu halo*, golongan ini adalah golongan masyarakat biasa. Biasanya hidup mereka hanya pas-pasan, tetapi mereka tetap dihargai oleh masyarakat sekitarnya. *Ketiga*, golongan hamba sahaya/budak atau *ro'o*, yaitu orang-orang yang menjadi milik atau berada di bawah kekuasaan mosalaki.

Ia juga tidak mempunyai hak untuk memiliki tanah dan sumber daya lainnya. Seluruh hidupnya bergantung kepada tuannya. Golongan ini tidak terlibat dalam pertemuan-pertemuan kampung dan tidak bisa mengurus atau menyelesaikan masalah-masalah (Zakaria, Ronny So, Tita Naovalita 2019).

Lembaga Pemangku Adat di Kabupaten Ngada disebut *Mosa* dan pemimpinnya disebut *Mosalaki*. *Mosa* terdiri dari *Mosa Nua* (Kepala Kampung), *Mosa Woe* (Kepala Suku) dan *Mosa Padhi* (Kepala Rumah Adat). *Mosa* bersifat kolegial dan tidak otoriter dimana *Mosa* dipercaya untuk menjaga keutuhan dan kelestarian hukum adat serta kelestarian hidup warga sekaligus sebagai mediator atau juru damai dalam penyelesaian berbagai sengketa dalam masyarakat hukum adat. *Mosa* mempunyai peran penting diantaranya (KLHK Kupang 2015, 4):

- a) Memupuk peresapan budaya hukum dalam masyarakat persekutuan adat, serta menjaga dan melestarikan ketentuan-ketentuan hukum adat yang sudah ada baik hukum adat mengenai tanah, hukum adat waris, hukum adat mengenai sistem perkawinan serta ketentuan pembelisan, dan ketentuan-ketentuan lainnya yang berpautan dengan perbuatan hukum dalam lapangan hukum adat seperti jual beli, gadai, tukar menukar, hibah, wasiat dan sebagainya.
- b) Menulis kembali atau merumuskan secara tertulis ketentuan-ketentuan hukum adat tersebut terutama dalam hubungan dengan tanah suku, tanah dengan hak milik adat, tanah dengan hak milik orang perorangan, ketentuan hukum waris, ketentuan mengenai sistem perkawinan, serta ketentuan-ketentuan mengenai jual beli, gadai, tukar menukar, hibah, wasiat, dan sebagainya.

Misalnya di Kecamatan Riung Kabupaten Ngada yang struktur masyarakat tradisional diantaranya adalah (KLHK Kupang 2015, 4):

- a) Kepala Suku, yang dipilih karena faktor keturunan dan telah memenuhi syarat sesuai dengan hukum adat. Adapun salah satu kewajiban Kepala Suku adalah membela kepentingan anggotanya, mengayomi anggota suku, mengatur dan menjaga hak ulayat dan simbol-simbol suku.
- b) Dhor/Papu, membantu Kepala Suku dalam urusan pertanian seperti membagi tanah, menentukan lokasi ladang, menentukan

waktu-waktu kegiatan pertanian (buka kebun, tanam, makan hasil baru, dll) dan mengatur kalender adat dan upacara-upacara ritual. Dhor dipilih oleh masyarakat hukum adat dari orang-orang berpengalaman dan arif pada bidangnya. Dhor dibantu oleh orang yang berpengalaman dibidang meramal cuaca (Tangar Onan).

- c) Mosalaki/Lit-lit (Badan Pemangku Adat) membantu Kepala Suku di bidang urusan perkara dan penyelesaian sengketa (Juru Damai).
- d) Ghae Kampung; Rakyat/masyarakat biasa.
- e) Lame Bura; masyarakat kelas bawah.

Di Desa Malanuza Kecamatan Golewa sebagian masyarakat belum memiliki tanah pertanian, sehingga masyarakat yang kesehariannya berprofesi sebagai buruh tani terpaksa harus menyewa atau menjadi buruh tani di lahan pertanian orang lain dengan perjanjian bagi hasil antara pemilik lahan dengan buruh tani. Jumlah buruh tani yang lebih besar dari jumlah petani diakibatkan karena sebagian besar masyarakat yang berprofesi sebagai buruh tani adalah para pendatang dari luar desa yang belum mampu membeli tanah pertanian. Pada umumnya tanah pertanian yang dikuasai oleh petani adalah milik para tuan tanah, para ketua dan fungsionaris suku yang belum mau membagi-bagikan tanah ulayat suku tersebut kepada para anggota suku atau penggarapnya sehingga status para anggota suku di atas tanah ulayatnya tersebut adalah penggarap. Para penggarap tersebut dikenakan suatu ketentuan adat yang disebut *Tua Ana Manu*, yang berarti suatu bentuk pengakuan penggarap berdasarkan ketentuan adat setempat kepada tuan tanah atau ketua suku yang menguasai tanah pertanian di atas tanah ulayat suku dengan membawa *moke* (minuman beralkohol dari tanaman enau) dan seekor ayam. Ketentuan adat ini hanya berlaku di Desa Malanuza, Kecamatan Golewa dan tidak berlaku bagi Desa Ngabheo dan Desa Lengkosambi Barat. (Pertama 2016, 65-66).

Tanah Ulayat di Kabupaten Ngada dinamakan sebagai tanah *Woe*, pada umumnya sama dengan kabupaten-kapupaten lain di NTT bahwa ketidakjelasan kepemilikan, batas tanah, adanya klaim tanah ulayat dari negara maupun masyarakat adat atas obyek yang sama, meningkatnya nilai tanah secara ekonomi, mempertahankan status sosial, melunturnya nilai budaya, hal tersebut menjadi kerumitan tersendiri untuk menyelesaikan masalah tanah ulayat di Ngada.

3. Tanah Ulayat di Kota Kupang

Tanah ulayat masyarakat hukum adat di Kabupaten Kupang kasusnya sama dengan kabupaten-kabupaten lain di NTT, yang timbul hanyalah klaim-klaim sepihak sehingga menjadi pemicu sengketa di berbagai tempat. Misalnya seperti yang dikatakan Paul Lani pada kasus *land consolidation* (LC) di daerah Lippo Kupang. Kasus tanah tersebut diputuskan menjadi tanah negara, batas maksimum adalah pemilikan tanah hanya 20 hektar, sehingga selebihnya adalah tanah negara. Tanah tersebut tidak diusahakan oleh mereka walau di klaim menjadi tanah adat. Tanah suku tidak hanya satu keluarga dan anak cucu saja, harus anggotanya suku. Ketua suku bukan pemilik, dia hanya mengatur saja, contoh tanah untuk Rumah Sakit Daerah, Pemerintah Kota kalah hanya dengan pernyataan klaim oleh seseorang. Contoh lain misalnya bekas HGU 440 Ha terlantar tidak dimanfaatkan dan dicabut haknya. Ada klaim suku Lasa, sehingga tidak dapat dilakukan sebagai obyek Reforma Agraria (Wawancara 10 April 2019 di Kupang NTT).

Kabupaten Kupang merupakan wilayah yang tidak seluruhnya memiliki budaya atau sistem politik khas Timor, beberapa wilayah seperti pesisir Teluk Kupang dan daerah persawahan di Takari merupakan wilayah yang dihuni oleh etnik Rote. Dengan demikian model penguasaan tanah di lokasi-lokasi ini dihuni oleh warga baru eks Timor-timor tidak dapat lepas dari dua budaya yang ada yaitu *Meto* dan *Rote*.

Tuan tanah atau tuan wilayah di sini mengacu pada sistem penguasaan tanah orang *meto*. Di wilayah-wilayah yang di dominasi oleh orang *Meto* selalu terdapat klan penguasa tanah atau wilayah. Setiap klan memiliki ketua klan yang disebut *pah tuaf* atau wilayah yang menentukan peruntukan dan pembagian di wilayahnya. Tuan wilayah biasanya juga seorang *amaf* atau bapak yang mengatur wilayah. Seorang tuan wilayah, tidak jauh berbeda dengan orang Rote, hanya penyebutan istilahnya yang berbeda-beda. Tetapi, tuan tanah atau tuan wilayah disini adalah seseorang yang merupakan ketua Klan secara turun temurun melalui proses sejarah yang panjang menguasai wilayah, tanah, dan sumber daya alam di dalamnya (Kuswardono 2019).

“..... tiap-tiap amaf yang menjadi warga setiap kelompok amaf catur tunggal itu menguasai sendiri suatu wilayah hak ulayat.

Tiap-tiap wilayah hak ulayat itu berbatasan alamiah dengan sungai atau anak-anak sungai di hilir dan di kiri kanannya, dan berbatasan di bagian hulunya dengan bukit gunung, atau tumpukan-tumpukan batu yang sengaja diadakan sebagai perbatasan buatan”.

Selanjutnya

“amaf bersangkutan maupun anak cucunya langsungnya dan setiap pendatang- pemukim relatif baru yang telah diterima, diakui sebagai atau kerabat rekaan melalui suatu upacara tradisional sederhana dapat bebas meramu, berburu, dan atau berladang dalam ruang lingkup wilayah hak ulayat yang telah diakui para warga wilayah tetangga”.

Bagi orang Timor, tanah berfungsi sosial dan produksi. Pemilikan pribadi sebenarnya tidak dikenal. Orang Timor, sejatinya melihat lahan bukan sebagai faktor produksi yang perlu dimiliki secara pribadi. Karena itu jual beli tanah di masa lalu sebetulnya tidak dikenal. Bahkan hingga saat ini, di daerah pedesaan yang cukup jauh dari kota, jual beli lahan termasuk hal yang diharamkan bahkan bagi anggota klan yang merupakan dari amaf tertentu. Proses jual beli lahan bisa menimbulkan sengketa antar anggota dalam sebuah klan (Kuswardono 2019).

D. Penyelesaian Sengketa Berbasis Adat

Sengketa adalah segala sesuatu yang menyebabkan perbedaan pendapat, pertikaian atau perbantahan, dalam bahasa Inggris sengketa, perselisihan, pertentangan disebut dengan “*conflict*” atau “*dispute*”. Istilah *conflict* dalam bahasa Indonesia diterjemahkan dengan konflik, sedangkan *dispute* diterjemahkan dengan kata sengketa.

Konflik menurut pengertian hukum adalah perbedaan pendapat, perselisihan paham, sengketa antara dua pihak tentang hak dan kewajiban pada saat dan keadaan yang sama, sedangkan sengketa diartikan dengan pendapat yang berlainan antara dua pihak mengenai masalah tertentu pada saat dan keadaan yang sama (Muchsan 1992, 42). Secara sosiologis, konflik diartikan sebagai suatu proses sosial antara dua orang atau lebih (bisa juga kelompok) di mana salah satu pihak berusaha menyingkirkan pihak lain dengan menghancurkannya atau membuatnya tidak berdaya (Limbong 2002, 29).

Tingginya konflik ini disebabkan oleh adanya ketimpangan penguasaan sumber daya alam antara masyarakat yang menggantungkan hidup dari sumber ekonomi berbasis sumber daya alam (tanah, hutan, perkebunan, jasa lingkungan, dll) dengan penguasaan oleh sektor bisnis, khususnya sektor industri skala besar perkebunan, kehutanan dan pertambangan, dan penguasaan oleh negara yang masih menegaskan adanya hak-hak masyarakat adat/lokal (tenurial, tradisional, ulayat).

Sengketa, konflik dan perkara beragam macam dan jenisnya, beragam pula cara penyelesaiannya. Di bidang pertanahan, jumlah sengketa pertanahan semakin meningkat setiap tahun. Sengketa pertanahan sering dianggap sebagai persoalan berlarut dan berujung pada konflik sosial yang berdampak luas dengan beragam latar belakang masalahnya. Beragam pula cara penyelesaiannya, baik itu melalui mekanisme penyelesaian sengketa dengan cara *litigasi* atau disebut dengan proses penyelesaian sengketa melalui peradilan dan penyelesaian sengketa dengan cara *non litigasi* atau Penyelesaian sengketa di luar pengadilan seperti negosiasi, mediasi, konsiliasi, arbitrase.

Di samping itu, penyelesaian masalah pertanahan melalui lembaga peradilan umum juga tidak berbanding lurus dengan harapan dan inspirasi masyarakat, khususnya masyarakat yang kurang mampu, karena lamanya proses peradilan, memerlukan biaya yang banyak untuk beracara, adanya asumsi bahwa putusan pengadilan dinilai berpihak pada pihak yang kuat ekonominya, apalagi masyarakat sulit mencari data pendukung dalam pembuktian formal dan ketidakmampuan atau ketidaktahuan tentang hukum acara di peradilan, hal tersebut belum memenuhi rasa keadilan masyarakat dalam memperoleh hak atas tanah. Hal tersebut di atas diperumit dengan adanya tumpang tindih regulasi mengenai pertanahan yang bersifat sektoral, misalnya regulasi mengenai pertanahan dihadapkan dengan regulasi mengenai pertambangan, perkebunan, lingkungan hidup dan pemerintah daerah setempat, pengadilan dalam hal ini kesulitan menangani masalah dimana aturan antar instansi saling bertentangan. Disamping itu pengetahuan hakim tentang masalah-masalah pertanahan juga menjadi masalah tersendiri.

Dalam hukum adat tidak dikenal pembedaan atau pembagian hukum kedalam hukum perdata atau hukum pidana sebagaimana kita

bedakan dalam konteks hukum formal. Dengan demikian, sengketa yang dimaksudkan dalam konteks penyelesaian sengketa secara adat ini adalah semua bentuk pelanggaran hukum adat dan semua baik yang bersifat perdata maupun pidana. Apapun bentuk atau sifatnya sengketa, penyelesaiannya dimaksudkan untuk mewujudkan keharmonisan masyarakat. Tujuan inilah yang ingin dicapai dalam setiap penyelesaian sengketa secara adat (Abdurrahman 2010).

Pengaturan penyelesaian sengketa berbasis adat di NTT, hanya ditemukan di Kabupaten Manggarai yaitu Perda No. 1 Tahun 2018. Untuk kabupaten lainnya belum diatur, hal tersebut yang menjadikan sengketa adat menjadi pilihan penyelesaian melalui perkara di pengadilan. Namun keberadaan perda penyelesaian sengketa berbasis adat tidak juga menjamin semua perkara adat dapat diselesaikan melalui peradilan adat, apabila pranata adatnya belum terbentuk. Namun dalam perkembangannya, banyak sengketa berbasis adat yang justru diselesaikan di pengadilan negeri tanpa menempuh upaya penyelesaian di tingkat lembaga adat.

Disisi lain, ketika MHA sebagai subyek hukum dalam perkara di pengadilan harus dapat membuktikan dirinya sebagai yang dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah/Peraturan lain atau setidaknya mendapat kuasa/mandat dari MHA untuk bertindak sebagai subyek hukum. Demikian juga dengan keberadaan tanah ulayat sampai dengan sekarang masih ada atau tidak dan apakah tanah ulayat tersebut diakui oleh negara dalam hukum positif melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku atau tidak.

Catatan Program Sistem Nasional Pemantauan Kekerasan (SNPK) menyatakan konflik lahan dari 13 provinsi NTT lebih mematikan dibandingkan dengan provinsi lainnya. Selain itu konflik lahan antarwarga menyebar hampir di seluruh kabupaten/kota di NTT, misalnya di Manggarai, Flores Timur dan Sumba Barat Daya. Terdapat dua kategori kekerasan dalam konflik antarwarga yaitu konflik lahan terkait kepemilikan individu dan konflik lahan terkait kepemilikan komunal (Habibie Center 2013). *Pertama*, konflik lahan terkait kepemilikan individu, yaitu konflik yang terjadi antar individu dan antar keluarga atau antar kelompok dalam memperebutkan lahan di tingkat domestik, perebutan lahan pertanian, atau lahan garapan; dan *kedua*,

konflik lahan terkait kepemilikan komunal yaitu konflik yang terjadi antara satu kelompok suku atau desa dengan kelompok suku atau desa lainnya yang memperebutkan lahan kepemilikan bersama seperti tanah ulayat atau lahan yang menjadi batas wilayah di antara dua desa.

Konflik terkait kepemilikan individu lainnya adalah konflik lahan pertanian atau tanah garapan yang terjadi karena klaim kepemilikan individu atau keluarga terhadap sebidang tanah biasanya digunakan untuk pemenuhan kebutuhan hidup melalui kegiatan bertani atau bercocok tanam. Konflik lahan pertanian atau garapan ini dibedakan dengan Lingko atau tanah ulayat berdasarkan dua asumsi (Habibie Center 2013):

- a) Lingko yaitu tanah ulayat tidak hanya terkait dengan tanah garapan untuk pemenuhan kebutuhan hidup, tetapi juga terkait dengan identitas masyarakat adat NTT pada umumnya. Sedangkan konflik lahan pertanian atau tanah garapan tidak terikat kepada identitas dan kepemilikan komunal serta dimiliki bukan melalui hak garap yang diberikan oleh masyarakat adat.
- b) Pergeseran hak kepemilikan atas lahan pertanian atau garapan secara komunal menjadi kepemilikan secara individual. Pada dekade 1990-an muncul tekanan atau kecenderungan untuk memiliki tanah secara individual sehingga menyebabkan munculnya ketidaksepakatan terhadap hak atas tanah di antara klan-klan yang dulunya bersatu. Tekanan dan kecenderungan ini diperparah oleh naiknya nilai lahan akibat berkembangnya sistem ekonomi kapitalisme di NTT.

Untuk kategori kedua, konflik lahan terkait kepemilikan komunal yaitu konflik yang terjadi antara satu kelompok suku atau desa dengan kelompok suku atau desa lainnya yang memperebutkan lahan kepemilikan bersama seperti tanah ulayat atau lahan yang menjadi batas wilayah di antara dua desa. Faktor penyebab terjadinya konflik lahan tidak hanya karena klaim atas lahan dari dua kelompok yang berbeda tapi dapat dipicu juga oleh kebijakan pemerintah daerah terhadap penggunaan atau penetapan fungsi lahan tertentu. Insiden dalam konflik lahan kategori ini kerap berulang kembali dengan melibatkan pengerahan massa dengan jumlah yang besar dari waktu ke

waktu. Konflik tanah ulayat dan batas wilayah desa perlu mendapatkan perhatian mendalam karena terkait dengan permasalahan struktural yang melibatkan kebijakan pemerintah daerah. Bagian berikut ini akan membahas secara khusus mengenai konflik lahan terkait tanah ulayat dan batas wilayah desa.

Kasus di Manggarai Timur Akar konflik tanah komunal antara Gendang Suku/Klan Nggorang dan Gendang Suku/Klan Pane adalah perbedaan persepsi sejarah antara masyarakat Gendang Suku/Klan Nggorang dan masyarakat Gendang Suku/Klan Pane, kurang jelasnya batas administrasi pertanaman di masa lalu, dan perjanjian kepemilikan tanah yang tidak jelas. Sebab konflik tanah komunal adalah tingginya nilai guna tanah, persepsi yang berbeda mengenai sejarah pembagian wilayah kekuasaan di masa lampau, tumpang tindihnya penggunaan lahan pertanian, ego untuk mempertahankan kebenaran sejarah dan melemahnya fungsi elit tradisional. Tensi konflik perbatasan antara Gendang Suku/Klan Nggorang dan Gendang Suku/Klan Pane adalah adanya keterlibatan suku-suku lain yang menguasai wilayah di sekitar kedua suku dan masuknya politik dalam kehidupan masyarakat. Implikasi konflik tanah komunal yaitu retaknya hubungan sosial, adanya kerugian waktu, ekonomi, dan tenaga (Jemahat 2011).

Kasus di Kabupaten Ngada dalam sengketa tanah *woe* antara Desa Seso dan Desa Waepana masih memakai pola penyelesaian secara musyawarah dan mediatornya adalah dari Kantor Pertanahan Kabupaten Ngada. Faktor-faktor penyebab sekaligus penghambat dalam proses penyelesaian sengketa tanah *woe* pada umumnya antara lain: batas tanah *woe* yang tidak jelas, adanya praktik ketidakadilan, adanya klaim dari negara atau pemerintah Kabupaten Ngada, kehilangan saksi atau pelaku sejarah, meningkatnya nilai tanah secara ekonomi, mempertahankan status sosial, melunturnya nilai budaya, pemahaman salah terhadap adat, kurangnya sosialisasi dan faktor politik. Proses mediasi berhasil dengan pihak dari Desa Waepana disini diwakili oleh kepala desa menyerahkan kembali tanah tersebut disertai ganti kerugian dari pemerintah dan dari pemerintah menyerahkan kembali ke pihak Suku Meli yang diwakili oleh Ketua Adat dari Suku Meli (Bhodo 2013).

Wilayah Kupang terdapat dua kasus yang mengemuka pada awal tahun 2000an. *Pertama* adalah kasus tanah keluarga Saubaki yang

menghibahkan tanah untuk kepentingan pembangunan perkantoran pemerintah dan fasilitas umum pada awal tahun 1960an. Namun seiring waktu pejabat Kota Kupang dan Provinsi NTT mengkapling-kapling tanah tersebut. Hal ini menimbulkan kemarahan keluarga Saubaki yang kemudian mematok kembali tanah tersebut. Hingga saat ini, belum ada bangunan baru yang dibangun di tanah tersebut. *Kedua*, adalah keluarga Tomboy versus Pemerintah Kota Kupang. Keluarga Tomboy, juga pernah menyerahkan tanah kepada Pemerintah Kota Kupang untuk dijadikan fasilitas umum. Selama lebih dari belasan tahun, tanah tersebut menjadi arena pameran pembangunan yang diselenggarakan pemerintah tanpa disertai proses pelepasan lahan yang jelas di masa lalu. Namun, Pemerintah Kota Kupang pada jaman Daniel Adoe, melepaskan tanah tersebut kepada Lippo Group untuk dijadikan mall dan rumah sakit swasta. Keluarga Tomboy kemudian memasang papan nama yang menyatakan tanah tersebut masih milik Keluarga Tomboy di lokasi pembangunan mall dan rumah sakit tersebut (Kuswardono 2019).

Untuk mengurangi sengketa adat, diperlukan peran negara melalui mekanisme memberikan tempat pranata (kelembagaan) adat pada pengaturan legal di dalam sistem hukum positif, sebagai fondasi bagi pelaksanaan pranata adat dalam penanganan sengketa adat. Peran pemimpin adat sangat menentukan penyelesaian sengketa terkait dengan bidang-bidang kehidupan termasuk diantaranya pengelolaan tanah milik kolektif masyarakat, tata cara perkawinan, dan mekanisme penanganan sengketa atau konflik diantara para anggotanya.

Pada dasarnya mekanisme penyelesaian masalah, pranata adat memiliki prinsip yang berbeda-beda antara masyarakat adat satu dengan yang lainnya. Dalam konteks ini, mempertegas sejauh mana pranata adat memiliki kewenangan dalam penanganan sengketa adat diantara para anggotanya. Oleh karenanya pengaturan fungsi pranata adat ini harus diatur secara lebih rinci dan pasti melalui sistem hukum Indonesia.

E. Kesimpulan

Pengakuan ada tidaknya masyarakat adat dan tanah ulayat di Provinsi Nusa Tenggara Timur terkendala dengan adanya Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor 8 Tahun 1974 tentang

Pelaksanaan Penegasan Hak Atas Tanah yang menyatakan bahwa tanah bekas penguasaan masyarakat hukum adat, dinyatakan sebagai tanah-tanah di bawah penguasaan Pemerintah Daerah. Karena adanya proses individualisasi tanah ulayat suku sudah semakin hilang khususnya menyangkut tanah. Namun dalam hal selain tanah seperti acara-acara ritual adat sebagian masih dijalankan.

Pengaturan tentang pengakuan masyarakat hukum adat telah dijelaskan dalam Permendagri No. 52 Tahun 2014 tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat. Pengakuan dan perlindungan ditetapkan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota dengan cara melakukan identifikasi keberadaan masyarakat hukum adat dengan melihat sejarah masyarakat hukum adat, wilayah adat, hukum adat, harta kekayaan dan/atau benda-benda adat, serta kelembagaan/sistem pemerintahan adat, kemudian di verifikasi dan di validasi serta ditetapkan sebagai masyarakat hukum adat.

Keberadaan masyarakat hukum adat dan tanah ulayat suku di Nusa Tenggara Timur mestinya diidentifikasi ulang keberadaannya dengan mengabaikan ketentuan dalam Perda No. 8 Tahun 1974 untuk memastikan apakah masih hidup atau sudah mati, apabila masih hidup ditetapkan dengan Perda sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Banyak sengketa yang menyangkut masyarakat hukum adat dan tanah ulayat suku, diperlukan alternatif penyelesaian sengketa yang berakar pada hukum adat sesuai dengan ciri khas masing-masing masyarakat hukum adatnya. Revitalisasi peradilan adat dengan memperbaiki sistem dan pranata adat serta menginventarisasi kasus-kasus yang dapat diselesaikan dengan peradilan adat, mana yang dapat diselesaikan dengan lembaga peradilan negara sehingga putusan ditaati oleh anggota masyarakat hukum adatnya.

Daftar Pustaka

- Abdurrahman 2010, 'Penyelesaian sengketa melalui pendekatan adat', *Kanun*, No. 50, Edisi April.
- Bhodo, AE 2013, 'Penyelesaian Sengketa Tanah Woe Melalui Mediasi Di Kabupaten Ngada Oleh Kantor Pertanahan Untuk Mewujudkan

- Kemanfaatan Hukum*, Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Limbong, B 2012, *Konflik pertanahan*, Cet. 1, Jakarta: CV Rafi Maju Mandiri.
- B. Ter Haar Bzn diterjemahkan K. Ng. Soebakti Poesponoto 1987, *Asas-asas dan susunan hukum adat (Beginnelsen en Stelsel van Hat Adat Recht)*, cetakan kesembilan belas, Jakarta: PT.Pradnya Paramita,.
- Wicaksono, DA dan Yurista, AP, 'Inisiasi pemerintah daerah dalam mengatur alternatif penyelesaian sengketa tanah berbasis adat di Kabupaten Manggarai', *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, ISSN 1410-5632 Vol. 18 No. 2.
- Direktorat Agraria Pronvinsi NTT 1983, Hasil Kesimpulan diskusi masalah tanah adat dalam Pelaksanaan UUPA di Provinsi Nusa Tenggara Timur, Tanggal 23 s/d 24 September di Kupang.
- Rato, D 2015, Revitalisasi peradilan adat pada masyarakat Ngada berbasis kearifan lokal, *Yustisia*, Edisi 92.
- Bustan, F 2009, 'Peran Tu'a Golo sebagai pemimpin tertinggi dalam struktur sosial kelompok etnik Manggarai ditinjau dari perspektif linguistik kebudayaan', *Jurnal Linguistika*, Vol. 16, No. 30, Maret.
- Sumardi, F, Suka, IG, Sukardja, P 2016, 'Makna dan fungsi sawah lodok di kampung Meler Desa Meler Kecamatan Ruteng Kabupaten Manggarai Nusa Tenggara Timur', *Jurnal Humanis*, Vol 18.1, Fakultas Ilmu Budaya Unud.
- O Gampung 2014, 'Konflik tanah di Kabupaten Manggarai Nusa Tenggara Timur', *Jurnal Politik Muda*, ISSN 2302- 8068, Volume 3, Nomor 1, Januari – Maret, Universitas Airlangga.
- Pertama, JP 2016, 'Analisis Implementasi Kebijakan Redistribusi Tanah Obyek Landreform Di Kabupaten Ngada, Provinsi Nusa Tenggara Timur', Tugas Akhir Program Magister Universitas Terbuka, Jakarta.
- Echlos, JM dan Shadily, H 1996, *Kamus Inggris Indonesia dan Indonesia Inggris*, Penerbit Gramedia, Jakarta.
- Haba, J 2010, 'Realitas masyarakat adat di Indonesia: sebuah refleksi', *Jurnal Masyarakat & Budaya*, Volume 12 No. 2 Tahun.

- Sembiring, J 2018, *Dinamika pengaturan dan permasalahan tanah ulayat*, Yogyakarta: STPN Press.
- Kantor Agraria Kabupaten Ende 1984, *Kesimpulan Diskusi Tanah Suku/Persekutuan Di Kabupaten TK. II Ende*, Tanggal 29 September 1984. Dalam rangka Hari Ulang Tahun UUPA ke XXIV 24 September 1984
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan Balai Pemantapan Kawasan Hutan Wilayah XIV Kupang 2015, *Rencana Pengelolaan Hutan Jangka Panjang Kesatuan Pengelolaan Hutan Lindung (RPHJP KPHL) Kabupaten Ngada Provinsi Nusa Tenggara Timur tahun 2015 - 2024*, Kupang, Desember 2015.
- Jemahat, L 2011, 'Pola relasi sosial elit tradisional: Kasus Desa Rana Mbeling, Kabupaten Manggarai Timur, NTT', *Demokrasi*, Vol. X No. 1.
- Muchsan, 1992, *Sistem pengawasan terhadap perbuatan aparat pemerintah dan peradilan tata usaha di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.
- Maximus, R 2011, 'Tambang dan perlawanan rakyat: Studi kasus tambang di Manggarai, NTT', *Jurnal Sosiologi*, Vol. 16, No. 1, Januari.
- Zakaria, RY, So, R, Naovalita, T 2019, *Dinamika Kapasitas Lokal di Negeri Bersuku-suku: Pelajaran dari Kabupaten Ngada, Provinsi Nusa Tenggara Timur, Indonesia*. https://www.academia.edu/36636395/Dinamika_Kapasitas_Lokal_di_Negeri_Bersuku-suku_Pelajaran_dari_Kabupaten_Ngada_Provinsi_Nusa_Tenggara_Timur_Indonesia, diakses tanggal 30 April 2019.
- Dijk, RV 1982, *Pengantar hukum adat Indonesia*, (diterjemahkan oleh MR. A. Soehardi), Bandung: Sumur Bandung.
- Goti, SMR 2014, 'Peran Mosa Sebagai Lembaga Pemangku Adat dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Ulayat melalui Upaya Perdamaian Bagi Masyarakat Hukum Adat Kecamatan Jerebu'u Kabupaten Ngada', Thesis Program Studi Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Wignjosoebroto, S 2005, *Pokok-pokok pikiran tentang empat syarat pengakuan eksistensi masyarakat adat*, dalam Hilmi Rosyida

- dan Bisariyadi (ed), *Inventarisasi dan Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat*, Jakarta: Komnas HAM, Mahkamah Konstitusi RI, dan Departemen Dalam Negeri.
- Sumardjono, MS, 2019, *'Pengakuan hak ulayat yang akomodatif'*, Disampaikan sebagai Pengantar pada FGD Kondisi Aktual Penguasaan Tanah Ulayat dan Implikasinya terhadap Kebijakan Pengakuan dan Pendaftarannya. Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 23 April 2019.
- Taqwaddin 2010, *'Penguasaan Atas Pengelolaan Hutan Adat oleh Masyarakat Hukum Adat (Mukim) di Provinsi Aceh'*, Disertasi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara.
- The Habibie Center 2013, *Kajian Perdamaian dan Kebijakan: Peta Kekerasan di Indonesia (Mei-Agustus 2013) dan Konflik Lahan Antarwarga di Provinsi Nusa Tenggara Timur*, Edisi 05/ November 2013 snpk.kemenkopmk.go.id/docs/SNPK-Kajian-Perdamaian-Sept-Dec-Ed-3.pdf, diakses tanggal 4 Mei 2019.
- Kuswardono, T 2019, *Penyediaan Lahan untuk Pemukiman Warga Baru di Kab. Kupang: Masalah, Tantangan, dan Rekomendasi*, Policy Paper No. 1/1/2014. https://www.academia.edu/12217329/Penyediaan_Lahan_untuk_Pemukiman_Warga_Baru_di_Kabupaten_Kupang_Masalah_dan_Tantangan di akses tanggal 4 Mei 2019.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan 2002, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, ed. 3, cet.2, Jakarta: Balai Pustaka.
- Arizona, Y 2010, *Satu Dekade legislasi masyarakat adat: trend legislasi nasional tentang keberadaan dan hak-hak masyarakat adat atas sumber daya alam di Indonesia (1999-2009)*, Kertas kerja EPISTEMA No. 07/2010, hlm. 3.
- Nome, YY 2014, *Tanah Ulayat Di Nusa Tenggara Timur*, *Makalah*, disampaikan dalam Lokakarya Nasional, Realisasi Hak atas Tanah dan Rumah untuk Masyarakat di Daerah Tertinggal (Masukan dari Indonesia Timur untuk RPJMN): Proses Penyiapan PerdaTanah Ulayat, Kementerian PPN/Bappenas-UN HABITAT, Jakarta, 15-16 Januari 2014
- <https://sumber.com/jalan-jalan-kuliner/ntt/budaya-ntt/sumber/budaya-dan-masyarakat-ngada.html>, diakses tanggal 30 April 2019

EKSISTENSI, PERUBAHAN DAN SISTEM PERALIHAN TANAH ADAT/ULAYAT DI AMBON

Rofiq Laksamana, Akur Nurasa, Ahmad Nashih Luthfi

A. Pendahuluan

Tanah bagi kehidupan manusia - baik sebagai individu ataupun masyarakat - mempunyai kedudukan yang sangat penting. Hal ini disebabkan hampir seluruh aspek kehidupan manusia, terutama bagi bangsa Indonesia tidak dapat terlepas dari keberadaan penggunaan dan pemanfaatan tanah.

Hukum pertanahan di Indonesia tidak terlepas dari hak ulayat dan hak tanah adat. Jauh sebelum terciptanya UU No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), masyarakat hukum kita telah mengenal hak ulayat. Hak ulayat sebagai hubungan hukum yang konkret, pada asal mulanya diciptakan oleh nenek moyang atau kekuatan gaib, pada waktu meninggalkan atau menganugerahkan tanah yang bersangkutan kepada orang-orang yang merupakan kelompok tertentu (Boedi Harsono, 1999). Hak ulayat itu sendiri bagian yang tidak terpisahkan dari masyarakat hukum adat. Dalam buku *Tanah Ulayat* karangan Julius Sembiring¹, pada konteks saat ini tidak ada perbedaan tanah ulayat dengan tanah adat.

Karena dalam kehidupan masyarakat khususnya di daerah pedesaan, tanah dan perairan merupakan salah satu faktor produksi yang sangat penting, karena tanah merupakan salah satu sumber hidup dan kehidupan mereka. Hubungan ini bukan saja antara individu

¹ Julius Sembiring, 2017, *Tanah Ulayat*, Penerbit STPN Press.

dengan tanah, tetapi juga antarsekelompok anggota masyarakat suatu persekutuan hukum adat di dalam hubungan dengan hak ulayat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dalam Pasal 5 menyebutkan hukum adat sebagai dasar pembentukan UU ini. UUPA secara yuridis formal ada keinginan yang sangat kuat untuk memfungsikan hukum agraria nasional sebagai “alat” untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan masyarakat tani dalam rangkai masyarakat adil dan makmur.

Bagi masyarakat hukum adat tanah mempunyai kedudukan yang sangat penting karena merupakan satu-satunya benda kekayaan yang bersifat tetap dalam keadaannya. Selain itu tanah merupakan tempat tinggal, tempat pencaharian, tempat penguburan, bahkan menurut kepercayaan mereka adalah tempat tinggal dayang-dayang pelindung persekutuan dan para leluhur persekutuan (Soerejo Wignjodipoero, dalam Aminuddin Salle 2007).

Pada garis besarnya dalam masyarakat hukum adat terdapat 2 (dua) jenis hak atas tanah yaitu hak persekutuan hukum atas tanah dan hak perseorangan bagi warga masyarakatnya. Para anggota persekutuan hukum berhak untuk mengambil hasil tumbuh-tumbuhan dan binatang liar dari tanah persekutuan hukum tersebut. Selain itu mereka berhak mengadakan hubungan hukum tertentu dengan tanah serta semua isi yang ada di atas tanah persekutuan hukum sebagai objek (Aminuddin Salle, 2007).

Hukum tanah adat yang murni berkonsepsi komunalistik-religius, yang mewujudkan semangat gotong royong dan kekeluargaan, yang diliputi suasana religius. Tanah merupakan tanah bersama kelompok teritorial atau genealogik. Hak-hak perorangan atas tanah secara langsung ataupun tidak langsung bersumber pada hak bersama tersebut. Oleh karena, itu biarpun sifatnya pribadi, dalam arti penggunaannya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya, tetapi berbeda dengan hak-hak dalam Hukum Tanah Barat, sejak kelahirannya sekaligus dalam dirinya sudah terkandung unsur kebersamaan. Sifat komunalistik menunjuk kepada adanya hak bersama para anggota masyarakat hukum adat atas tanah, yang dalam kepustakaan hukum disebut Hak Ulayat. (Boedi Harsono, 1999).

Seiring perkembangan zaman, pergerakan pola hidup dan corak produksi masyarakat Indonesia dari pola-pola atau corak-corak tradisional menuju ke pola atau corak yang modern mengakibatkan perubahan secara perlahan nilai-nilai yang terkandung dalam hak ulayat. Dewasa ini masyarakat tidak lagi mengedepankan kebersamaan tetapi cenderung untuk berpikir individualistik.

Saat ini meskipun Indonesia telah memiliki unifikasi hukum pertanahan yang berpuncak pada UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dengan adanya UUPA tersebut, tidak ada lagi dualisme hukum pertanahan, dimana hukum yang berlaku didasarkan pada golongan masing-masing namun penting untuk diingat bahwa hukum adat dan termasuk pula didalamnya ada hak ulayat adalah merupakan dasar hukum Tanah Nasional. Olehnya itu adalah sesuatu yang sangat rasional untuk melihat dan mengkaji keberadaan hak ulayat dalam Hukum Positif Indonesia khususnya di bidang hukum pertanahan.

Artikel ini berupaya menjawab permasalahan pokok mengenai eksistensi dan perubahan tanah ulayat di Ambon di hadapkan pada tiga konteks di atas. Pada bagian akhir disajikan kesimpulan yang berisi pernyataan yang bernilai konseptual-akademis dan rekomendasi kebijakan yang dapat dipertimbangkan dalam pengaturan lebih lanjut terhadap tanah ulayat dalam konteks kebijakan pendaftaran tanah yang beragam dan inklusif. Secara spesifik artikel ini menanyakan tentang perubahan apa yang terjadi terhadap kondisi tanah ulayat; konteks yang memengaruhi perubahan tersebut; bentuk pengakuan terhadap Masyarakat Hukum Adat dan tanah ulayatnya; model pembuatan hukum (peralihan/pembebanan) tanah adat oleh warga masyarakat adat kepada pihak ketiga.

Guna menjawab permasalahan pokok di atas, telah dilakukan pengumpulan data dengan beberapa metode berikut ini. Penelitian lapangan berupa observasi lapangan dilaksanakan di negeri Hative Kecil, negeri Soya, dan negeri Halong di Kota Ambon. Wawancara dilakukan terhadap Kepala Soa Masseng sekaligus Saniri Negeri Paso; Sekretaris Saniri Negeri Paso; Latupati (ketua perhimpunan para raja) Hative Kecil; Kepala Soa Perak sekaligus Saniri Negeri Soya; Ketua Saniri Negeri Halong; Sekretaris Saniri Negeri Halong; diskusi kelompok terfokus (FGD) di Kantor ATR/BPN Kota Ambon dan di Kantor Wilayah ATR/BPN Maluku.

B. Masyarakat (Hukum) Adat, Tanah Adat, dan Hak Ulayatnya

Pengaturan terhadap permasalahan adat/ulayat di Indonesia berkaitan dengan subjek atas tanah dan obyek atas tanah serta hubungan hukum antar keduanya. Tanah dalam makna hukum adalah bahagian dari dan melekat pada permukaan bumi. Untuk kehidupannya manusia sebagai individu maupun kelompok sebagai masyarakat tidak dapat lepas dari tanah untuk berbagai keperluan. Sebagai wujud dari penguasaan tanah, maka dikenal adanya hak penguasaan atas tanah berupa Hak Bangsa Indonesia, Hak Menguasai Negara (HMN), Hak Masyarakat Hukum Adat, Hak Perorangan (Budi Harsono, 1992).

1. Masyarakat (Hukum) Adat

Adapun dari sisi subyek hukumnya, tanah adat berada dalam petuanan Masyarakat (Hukum) Adat. Istilah masyarakat hukum adat sebetulnya masih sering menjadi topik perdebatan hingga kini. Sebahagian kalangan memandang masyarakat hukum adat mengandung kerancuan antara “Masyarakat Hukum Adat” dengan ‘Masyarakat Hukum-Adat’. Istilah Masyarakat-Hukum Adat menekankan pada ‘Masyarakat hukum’, dan istilah Masyarakat Hukum-Adat menekankan pada Hukum Adat.

Di lain pihak ada juga yang berpendapat bahwa Masyarakat Hukum Adat hanya mereduksi masyarakat adat dalam dimensi hukum saja. Padahal masyarakat adat juga bergantung pada dimensi lainnya, seperti dimensi sosial, politik, agama, budaya, ekologi dan ekonomi. Secara sederhana, tidak semua masyarakat adat memiliki instrumen yang bisa dikualifikasikan sebagai hukum tetapi mereka tetap memiliki hak-hak tradisional atau hak-hak adat yang didasarkan pada hubungan kesejarahan dan norma-norma lokal yang luhur dari interaksi yang panjang. Sehingga seharusnya konstitusi negara tidak membedakan antara Masyarakat Adat dengan Masyarakat Hukum Adat.

Pasal 3 UUPA menyebut tentang Masyarakat Hukum Adat, tanpa memberikan penjelasan lebih lanjut mengenai pengertiannya. Bahkan dalam berbagai kesempatan dalam memori Penjelasan sering digunakan istilah Masyarakat Hukum, yang dimaksud adalah masyarakat Hukum Adat yang disebut secara eksplisit dalam Pasal 3 tersebut.

Secara teoretis, pengertian Masyarakat Hukum dan masyarakat Hukum Adat adalah berbeda. Kusumadi Pujosewojo (1971) mengartikan

Masyarakat hukum sebagai suatu masyarakat yang menetapkan, terikat dan tunduk pada tata hukumnya sendiri. Sedangkan Masyarakat Hukum Adat adalah Masyarakat yang timbul secara spontan di wilayah tertentu yang berdirinya tidak ditetapkan atau diperintahkan oleh penguasa yang lebih tinggi atau penguasa lainnya, dengan atau solidaritas yang sangat besar diantara para anggotanya, yang memandang bukan anggota masyarakat sebagai orang luar dan menggunakan wilayahnya sebagai sumber kekayaan yang hanya dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh anggotanya. Pemanfaatan oleh orang luar harus dengan izin dan pemberian imbalan tertentu berupa rekognisi dan lain-lain.

Masyarakat yang memperkembangkan ciri-ciri khas hukum adat (komunal, ikatan batin yang kuat antar anggota baik yang dikarenakan faktor geneologis, teritorial dan geneologis teritorial.) itulah yang disebut masyarakat hukum adat.

Menurut Maria SW Sumardjono (2001; hal 56), beberapa ciri pokok masyarakat hukum adat adalah mereka merupakan suatu kelompok manusia, mempunyai kekayaan tersendiri terlepas dari kekayaan perorangan, mempunyai batas wilayah tertentu dan mempunyai kewenangan tertentu.

Masyarakat Hukum Adat mempunyai salah satu hak yang terpenting terkait dengan ruang hidupnya yaitu "Hak Ulayat" sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 UUPA; Dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 3 dinyatakan bahwa; pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa hingga sesuai dengan kepentingan nasional dan negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan uu dan peraturan lain yang lebih tinggi.

2. Hak Adat

Yang dimaksud dengan hak ulayat adalah *beschikkingrecht* dalam kepustakaan hukum adat. Hak ulayat sebagai istilah teknis yuridis adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang/kekuasaan mengurus dan mengatur tanah seisinya, dengan daya laku ke dalam maupun ke luar.

Hak ulayat, dengan demikian, menunjukkan hubungan hukum antara masyarakat hukum (subjek hak) dan tanah/wilayah tertentu (objek hak). Hak ulayat tersebut berisi wewenang untuk:

1. Mengatur dan menyelenggarakan penggunaan tanah (untuk pemukiman, bercocok tanam dan lain-lain) persediaan (pembuatan pemukiman/ persawahan baru dan lain-lain) dan pemeliharaan tanah.
2. Mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang dengan tanah (memberikan hak tertentu pada subjek tertentu).
3. Mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah (jual-beli, warisan dan lain-lain).

Isi wewenang hak ulayat tersebut menyatakan, bahwa hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah/wilayahnya adalah hubungan menguasai, bukan hubungan memiliki sebagaimana halnya dalam konsep hubungan antara negara dengan tanah menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

Dengan demikian UUPA memberikan pengakuan bersyarat terhadap hak ulayat yaitu: pertama, syarat eksistensinya (keberadaannya) yakni tanah hak ulayat diakui sepanjang menurut kenyataannya masih ada. Artinya bahwa di daerah yang semula ada tanah hak ulayat, namun dalam perkembangan selanjutnya, hak milik perorangan menjadi kuat, sehingga menyebabkan hilangnya tanah hak ulayat, maka tanah hak ulayat tidak akan dihidupkan kembali, demikian pula di daerah-daerah yang tidak pernah ada tanah hak ulayat, tidak akan dilahirkan tanah hak ulayat yang baru. Kedua, syarat pelaksanaannya yaitu sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasar atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lainnya yang lebih tinggi.

Di samping itu UUPA tidak memberikan kriteria mengenai eksistensi hak ulayat itu. Namun, dengan mengacu pada pengertian-pengertian fundamental tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa kriteria penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat harus dilihat pada tiga hal yakni:

1. Adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu sebagai subjek hak ulayat.

2. Adanya tanah/wilayah dengan batas-batas tertentu, sebagai lebensraum yang merupakan objek hak ulayat.
3. Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu.

Dipenuhinya ketiga persyaratan tersebut secara kumulatif, kiranya cukup objektif sebagai kriteria penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat, sehingga misalnya, walaupun ada masyarakat hukum dan ada tanah atau wilayahnya, namun apabila masyarakat hukum tersebut sudah tidak mempunyai kewenangan untuk melakukan tiga tindakan tersebut, maka hak ulayat dapat dikatakan sudah tidak ada lagi.

Pemenuhan kriteria tersebut sesuai dengan rasa keadilan berdasarkan dua hal. Di satu pihak, bila hak ulayat memang sudah menipis atau sudah tidak ada lagi hendaknya hal ini menjadi kesadaran bersama, bahwa sebetulnya secara sosiologis masyarakat hukum adat telah ditingkatkan menjadi bangsa Indonesia. Di lain pihak, bila memang hak ulayat dinilai masih ada maka harus diberikan pengakuan atas hak tersebut di samping pembebanan kewajibannya oleh negara.

Menurut Maria SW Sumardjono, bahwa pengakuan terhadap eksistensi hak ulayat yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang seyogyanya memuat:

1. Kriteria penentu eksistensi hak ulayat.
2. Pihak-pihak yang terlibat dan berwenang dalam proses penentuan tersebut.
3. Mekanisme/tatacara penentu eksistensi hak ulayat.
4. Pelembagaan hak ulayat yang terbukti keberadaannya dalam bentuk hak pengelolaan berdasarkan pasal 2 ayat (4) UUPA berikut kewenangannya.
5. Hak-hak dan kewajiban masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak pengelolaan.

UUPA sengaja tidak mengadakan pengaturan dalam bentuk peraturan perundangan mengenai hak ulayat, dan membiarkan pengaturannya tetap berlangsung menurut hukum adat setempat. Mengatur hak ulayat menurut para perancang dan pembentuk UUPA akan berakibat menghambat perkembangan alamiah hak ulayat, yang

pada kenyataannya memang cenderung melemah. Kecenderungan tersebut dipercepat dengan membikin bertambah kuatnya hak-hak individu, melalui pengaturannya dalam bentuk hukum yang tertulis dan penyelenggaraan pendaftarannya yang menghasilkan surat-surat tanda pembuktian haknya. Melemahnya atau bahkan menghilangnya hak ulayat, diusahakan penampungannya dalam rangka pelaksanaan hak menguasai dari Negara, yang mencakup dan menggantikan peranan kepala adat dan para tetua adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan dalam hubungannya dengan tanah-tanah yang sudah dihaki secara individual oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, seperti halnya tanah-tanah di daerah-daerah lain (Boedi Harsono, 2005; 193).

Masyarakat yang selama ini menguasai tanah atas dasar hukum adat merasa bahwa tanah yang dikuasai tersebut secara ulayat harus didaftar padahal hak ulayat pun tidak akan didaftar. UUPA tidak memerintahkan pendaftarannya, dalam PP No. 24 tahun 1997 hak ulayat secara sadar tidak dimasukkan dalam golongan objek pendaftaran tanah. Selama ini masyarakat tidak memahami hak-hak apa saja yang didaftar dan bagaimana prosedur pendaftaran tanah.

Menurut Ter Haar (dalam Farida Patittingi) hak ulayat adalah hak untuk mengambil manfaat dari tanah, perairan, sungai, danau, perairan pantai, laut, tanaman-tanaman dan binatang yang ada di wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Pengakuan terhadap tanah ulayat diatur melalui Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Penggunaan kata 'hak ulayat' dalam peraturan ini kiranya kurang tepat mengingat bahwa hak ulayat tidak hanya meliputi tanah namun termasuk juga hutan, air, dan segala sesuatu yang ada di dalam wilayah yang menjadi wilayah dari masyarakat adat tersebut, sebab di dalam hukum adat tanah tidak saja diartikan sebagai permukaan bumi, tetapi juga udara, air, bahan galian, termasuk roh nenek moyang.

Menurut Pasal 2 ayat (1) Peraturan tersebut, Hak Ulayat masyarakat hukum adat dianggap masih ada apabila: a) terdapat sekelompok orang yang masih merasa terikat oleh tatanan hukum adatnya sebagai

warga bersama atau persekutuan hukum tertentu, yang mengakui dan menerapkan ketentuan-ketentuan persekutuan tersebut dalam kehidupannya sehari-hari; b) terdapat tanah ulayat tertentu yang menjadi lingkungan hidup para warga persekutuan hukum tersebut dan tempatnya mengambil keperluan hidupnya sehari-hari; dan c) terdapat tatanan hukum adat mengenai pengurusan, penguasaan dan penggunaan tanah ulayat yang berlaku dan ditaati oleh para warga persekutuan hukum tersebut.

Untuk pengaturan lebih lanjut tentang hak ulayat sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN No. 5 Tahun 1999 maka diterbitkan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN Nomor 400-2626 tanggal 24 Juni 1999. Menurut ketentuan tersebut maka hal-hal yang perlu dilakukan adalah:

1. Inventarisasi, penelitian dan pengesahan eksistensi hak ulayat di masing-masing daerah dengan melibatkan para pihak yang terkait;
2. pemetaan setiap wilayah hak ulayat masing-masing masyarakat hukum adat;
3. pengesahan hak ulayat dari masyarakat hukum adat di tiap-tiap daerah oleh masing-masing Pemerintah Daerah.

Beberapa hal seputar pengaturan tanah (hak) ulayat yang mengatur tentang eksistensi dan perlindungan tanah (hak) ulayat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dimana tanah ulayat dari masyarakat hukum adat berada.

Pengaturan lebih lanjut dilakukan melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2015 *junto* Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu. Paling mutakhir peraturan yang mengatur mengenai hal ini adalah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Peraturan ini diundangkan pada tanggal 2 Oktober 2019.

3. Tanah Ulayat

Tanah ulayat merupakan tanah kepunyaan bersama yang diyakini sebagai karunia suatu kekuatan ghaib atau peninggalan nenek moyang kepada kelompok yang merupakan masyarakat hukum adat sebagai unsur pendukung utama bagi kehidupan dan penghidupan kelompok tersebut sepanjang masa.

Disinilah sifat religius hubungan hukum antara para warga masyarakat hukum adat bersama dengan tanah ulayatnya ini. Adapaun tanah ulayat atau tanah bersama yang dalam hal ini oleh kelompok di bawah pimpinan kepala adat masyarakat hukum adat, misalnya adalah hutan, tanah lapang, dan lain sebagainya. Tanah untuk pasar, penggembalaan, tanah bersama, dan lain-lain yang pada intinya adalah demi keperluan bersama.

Pada Tanah Ulayat, ada pelekatan hak ulayat pada bidang tanah yang mana hak ulayat tersebut berasal dari suatu persekutuan hukum adat. Dengan demikian untuk menentukan apakah suatu bidang tanah tertentu adalah tanah ulayat atau bukan, pertama-tama kita harus memperhatikan apakah ada persekutuan hukum adat yang berkuasa atas tanah itu. Persekutuan hukum adat sering pula disebut orang sebagai masyarakat hukum adat, namun persekutuan hukum adat bukanlah sekedar sekelompok orang yang berkumpul saja. Persekutuan hukum adat adalah sekelompok orang (lelaki, perempuan, besar, kecil, tua, muda, termasuk yang akan lahir) yang merasa sebagai suatu kesatuan yang utuh, baik karena faktor genealogis, teritorial maupun kepentingan, mempunyai struktur organisasi yang jelas, mempunyai pimpinan, mempunyai harta kekekayaan yang disendirikan, baik berujud maupun yang tak berujud.

Dengan demikian ada tiga bentuk persekutuan hukum adat, yakni

1. Masyarakat hukum adat berdasar (keturunan) genealogis, seperti suku dan paruk di Minangkabau, marga di Tanah Batak, Klebu di Kerinci;
2. Masyarakat hukum adat berdasar (kewiyalaan) teritorial seperti desa di Jawa dan Bali, dusun dan marga di Sumatera Selatan, dan
3. Genealogis-teritorial, seperti nagari di Minangkabau.

Pelepasan tanah ulayat kepada pihak lain menjadi tanah individual dimungkinkan melalui mekanisme pelepasan hak yang diatur secara

adat. Pemerintah akan mengakui dan melegalkan proses peralihan tersebut sepanjang terdapat alas hak dan bukti pelepasan.

C. Negeri sebagai Wilayah Kesatuan Hukum Adat

Wilayah Kota Ambon dibagi menjadi 3 (tiga) kecamatan yaitu Kecamatan Nusaniwe, Kecamatan Sirimau, dan Kecamatan Teluk Ambon Baguala. Kecamatan Nusaniwe memiliki pusat pemerintahan di Benteng dan meliputi lingkungan (wilayah Kotamadya Ambon lama). Di dalam kecamatan ini terdapat lingkungan-lingkungan negeri, yakni 1) Lingkungan Sailale; 2) Lingkungan Urimessing; 3) Lingkungan Benteng; 4) Lingkungan Nusaniwe; 5) Negeri Urimessing dengan kampung bawahannya Kusu-Kusa Sere, Mahia, Seri dan petuannya; 6) Negeri Amahusu dan petuannya; 7) Negeri Eri-Nusaniwe dan petuannya; 8) Negeri Sailale dan petuannya; 9) Negeri Latubolat dan petuannya.

Kecamatan Sirimau memiliki pusat pemerintahan di Karang Panjang dan meliputi lingkungan negeri 1) Lingkungan Honipopu; 2) Lingkungan Ahusein; 3) Lingkuntan Uritetu; 4) Lingkungan Amantelu; 5) Negeri Soya dan petuannya; 6) Negeri Ema dan petuannya; 7) Negeri Hukurila dan petuannya; 8) Negeri Naku dan petuannya; 9) Negeri Kilang dan petuannya; 10) Negeri Hatalai dan petuannya; 11) Negeri Batumerah dan petuannya; 12) Negeri Galala dan petuannya; 13) Negeri Hative Kecil dan petuannya.

Kecamatan Teluk Ambon Baguala memiliki pusat pemerintahan di Passo dan meliputi lingkungan negeri 1) Lingkungan Negeri Passo dengan kampung bawahannya yakni negeri Lama, Nania dan petuannya; 2) Lingkungan Negeri Halong dengan kampung bawahannya yakni Lata, Lateri, Waeher dan petuannya; 3) Lingkungan Negeri Lehari dan petuannya; 4) Lingkungan Negeri Rutong dan petuannya; 5) Lingkungan Negeri Hutumuri dan petuannya; 6) Lingkungan Negeri Rumah Tiga dengan kampung bawahannya yakni Poka, Waime dan petuannya; 7) Negeri Hative Besar dengan kampung bawahannya yakni Rieng, Lata, Soakodo, Letua, Batu Lubang, Masing, Batu Kubur, Sahuru dan petuannya; 8) Lingkungan Negeri Tawiri dan petuannya; 9) Negeri Laha dan petuannya.

D. Konteks yang memengaruhi perubahan

Pembahasan mengenai kondisi aktual tanah ulayat di Ambon tidak dapat dilepaskan dari beberapa konteks yang berpengaruh, yakni *pertama*, konteks sosial pasca kerusuhan Maluku (1999-2002) yang mengakibatkan perpindahan penduduk secara masif meninggalkan kampung dan tanah-tanah yang dimilikinya. Secara administratif kerusuhan tersebut mengakibatkan hilangnya peta pendaftaran tanah yang menggambarkan bekas hak barat yang telah diatur sebelumnya. Hal ini memungkinkan terjadinya klaim kembali masyarakat adat terhadap jenis tanah-tanah tersebut, bahkan bersproses sampai dengan pengadilan dan Mahkamah Agung. *Kedua*, konteks kebijakan dengan berupa disahkannya negeri sebagai persekutuan Masyarakat Hukum Adat (MHA) melalui Peraturan Daerah Provinsi Maluku No. 14 Tahun 2005 tentang Penetapan Kembali Negeri sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Wilayah Pemerintahan Provinsi Maluku; Peraturan Daerah Kota Ambon No. 3 Tahun 2008 *junto* Peraturan Daerah Kota Ambon No. 8 Tahun 2017 tentang Negeri di Kota Ambon; serta *ketiga* adanya kebijakan pertanahan nasional berupa dilaksanakannya Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang turut memengaruhi keberadaan tanah di Ambon, baik tanah ulayat, tanah negara maupun tanah hak.

E. Jenis, karakteristik dan peralihan

Tanah adat di Ambon terdiri dari tanah negeri, tanah dati, tanah ewang, dan tanah perusah. Masing-masing keempat jenis dijelaskan sebagai berikut.

1. Tanah negeri. Tanah negeri adalah tanah/wilayah petuanan ulayat yang di dalamnya terdapat kampung sebagai tanah pemukiman/pekarangan (*kintal*), dan tanah yang ditanami (kebun/*dusun*) atau tanah yang masih belum diolah (*kewang*) yang ada di hutan negeri. Tanah negeri memiliki dimensi publik (sebagai wilayah petuanan) dan di dalamnya terdapat hak dengan dimensi privat tatkala tanah tersebut telah diusahakan oleh anggota ulayat, atau disebut tanah perusah. Semua anak negeri dapat mengakses tanah ulayat negeri. Sedangkan anak non-negeri mengaksesnya dengan cara menguasainya jika mendapat ijin atau bahkan dapat memilikinya setelah dilakukan pelepasan oleh negeri. Tanah adat dan tanah

non-adat di dalam petuanan negeri tatkala ingin dilakukan pendaftaran tanah (dan peralihan), maka diperlukan pelepasan tanah atau keterangan persetujuan oleh negeri (Raja dan Saniri). Biaya peralihan variatif di berbagai negeri, seperti di negeri Olilit biaya peralihan adalah $50\% \times \text{Harga Tanah}$ (untuk pelepasan), $5\% \times \text{Harga Tanah}$ (untuk administrasi); di negeri Soya $20\% \times \text{luas tanah} \times \text{NJOP}$ (administrasi); di negeri Halong Rp. 30.000.- $\times$ luas tanah (administrasi); di negeri Rumahtiga Rp. 20.000.- $\times$ luas tanah (administrasi) (Kantor Wilayah BPN Provinsi Maluku, 2018)

Pada masa lalu, eksistensi negeri luruh sebab digantikan menjadi desa melalui UU No 5 Tahun 1979. Pada masa sekarang keberadaan negeri diakui kembali melalui Peraturan Daerah Provinsi Maluku No. 14 Tahun 2005, Peraturan Daerah Kota Ambon No. 3 Tahun 2008, Peraturan Daerah Kota Ambon No. 8 Tahun 2017, utamanya dalam pasal 1 [12] yang menyatakan bahwa negeri adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum adat. Pasca kerusuhan 1999-2002 Maluku disusul dengan pengakuan eksistensi negeri, konsekuensi yang tidak diantisipasi adalah munculnya tumpang tindih klaim batas negeri. Hal ini diperunyam oleh banyaknya investerasi yang membutuhkan banyak tanah.



Gambar 1. Ilustrasi mengenai petuanan negeri

2. Dati (Tanah Dusun). Tanah dati atau juga disebut dengan tanah dusun adalah tanah yang pada mulanya diberikan oleh VOC (abad 17) kepada kelompok-kelompok keluarga (marga/klan) karena melaksanakan kewajiban tertentu, seperti kuarto, hong-

tochten, dan rodi.² Tanah dati termasuk berdimensi privat didalam penguasaan klan atau keluarga. Tanah dati yang telah diperusah/per-usaha-kan maka statusnya naik menjadi tanah milik baik oleh keluarga dati yang terdiri dari kepala dati maupun anak-anak dati. Tanah dalam unit-uniti dati ini terbentuk sesuai dengan register dati (tahun 1814 untuk Pulau Ambon dan tahun 1823 untuk Pulau Lease).

Keberadaan tanah dati diakui sampai dengan hari ini dan tidak mengalami perubahan sejak penetapan melalui register tersebut. Dalam perkembangannya dati bisa bertambah atau berkurang atau lenyap karena tidak ada keturunan garis laki-laki dari keluarga dati yang masih bertahan. Dati lenyap tersebut ditarik oleh negeri untuk ditentukan penguasaannya. Perubahan dati ini sudah pernah terjadi pada masa lalu misalnya melalui Putusan Landraad Amboina No. 71/1920 yang mana Pemerintah Negeri Hatalai Pulau Ambon membagi-bagikan dusun-dusun dati kepada 4 buah dati. Pemekaran dati juga terjadi tatkala suatu marga memisahkan diri sehingga memerlukan dati baru. Atau, suatu negeri membentuk dati baru karena kebutuhan ekonomi.

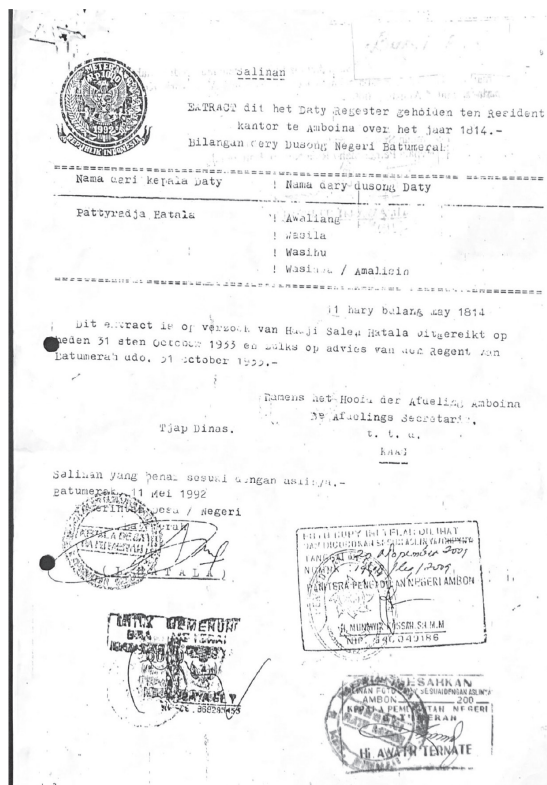
Tanah dati terdiri dari empat kategori: dati raja, pusaka dati, dati lenyap, dan dati atiting/ahori. (a) Dati raja adalah tanah dati yang diberikan kepada raja sebagai gaji jabatan yang dapat dikuasai selama ia menjabat. Tanah ini berdimensi publik dan hanya raja yang dapat menguasainya dan tidak dapat dilepaskan ke pihak lain. (b) Pusaka dati adalah tanah dati yang diperusah/diusahakan oleh kepala dati (tulung dati) dan dapat dimiliki dan diwariskan. Ia berdimensi privat. Hak atas tanah-nya ada pada kepala dati atau anggota dati laki-laki dan segenap keturunannya dari garis laki-laki (patrilineal). Pusaka dati dapat menjadi hak milik dan disertipikatkan dengan mekanisme pelepasan yang disetujui oleh kepala dati.

(c) Dati lenyap adalah tanah dati yang kembali dibawah kewenangan negeri untuk diatur ulang sebab ahli waris garis laki-laki dari kepala dati sudah tidak ada lagi (lenyap). Tanah ini berdimensi privat

² Dieter Bartels (2017), *Di Bawah Naungan Gunung Nunusaku: Muslim-Kristen Hidup Berdampingan di Maluku Tengah, Jilid II: Sejarah*; Kepustakaan Populer Gramedia

namun kewenangan pengaturannya ada pada negeri sebelum diatur ulang dan diberikan hak penguasaannya kepada anggota dati yang ditetapkan. Jika telah diberikan kembali kepada anggota dati tanah dati lenyap menjadi dati pusaka dan bisa menjadi hak milik dan disertipikatkan dengan mekanisme pelepasan yang disetujui oleh kepala dati sebagaimana ketentuan dati pusaka.

(d) Dati atiting/ahori adalah tanah dati yang diberikan sebagai hadiah (bukan hak) kepada perempuan anggota keluarga dati. Perempuan anggota dati tidak memiliki hak atas tanah dati. Namun, biasanya ketika mereka menikah mendapat hadiah dari kepala dati atas sebidang tanah. Tanah hadiah ini hanya bisa dikuasai sampai dengan generasi cucu [pihak perempuan tersebut, dan akan kembali diserahkan kepada kepala dati untuk diatur ulang sebagai milik bersama.³



Gambar 2. Contoh bukti penguasaan dati (register dati 1814)

3 Wawancara dengan latupati Hative Kecil, 30 Maret 2019).

3. Tanah ewang/aung. Tanah jenis ini adalah tanah kebun/hutan milik negeri yang masih kosong dan dalam pengawasan kewang/ewang (polisi hutan) sehingga bisa diminta untuk dibuka/digarap dengan hanya menyewa untuk diambil hasilnya atau diperusah. Siapa saja yang tidak punya tanah dan mampu mengusahakan/menggarap maka diperkenankan untuk menggunakan tanah ewang tersebut. Tatkala tanah telah diperusah dalam jangka lama (lebih dari dua puluh tahun) maka tanah ini telah berubah bukan lagi menjadi tanah kosong, namun tanah perusah, sehingga ia bisa bisa dimiliki dan boleh dilakukan pelepasan ke pihak luar. Pada mulanya tanah ewang masih merupakan tanah negeri sehingga ia berdimensi publik. Namun tatkala tanah ewang sudah diperusah maka ia menjadi tanah berdimensi privat, dapat dimiliki dan dapat dialihkan.
4. Tanah Perusah (per-usaha-an). Tanah ini adalah tanah yang diusahakan oleh orang-orang dalam masyarakat negeri atas tanah kosong atau hutan yang dibuka untuk ditanami dengan tanaman keras/tahunan. Jenis tanah ini berdimensi privat, dan dapat dikonversi menjadi hak milik. Dalam administrasi pertanahan jenis tanah inilah (selain tanah dati) yang mudah menjadi obyek pendaftaran hak bahkan peralihan yang disertai dengan ijin pelepasan dari pihak negeri (atau kepala dati, jika tanah dati).

Guna memahami keberadaan tanah ulayat di Ambon beserta sistem peralihan dan strategi kebijakan pengaturannya ke depan, disajikan tabel sebagaimana dalam lampiran (lihat lampiran tabel 1-3)

F. Masyarakat Hukum Adat di Ambon dan Pengakuannya

Masyarakat hukum adat di Ambon adalah kesatuan negeri. Negeri menjadi petuanan adat. Keberadaan negeri sebagai MHA diakui melalui: (a) Peraturan Daerah Provinsi Maluku No. 14 Tahun 2005 tentang Penetapan Kembali Negeri sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Wilayah Pemerintahan Provinsi Maluku; (b) Peraturan Daerah Kota Ambon No. 3 Tahun 2008 tentang Negeri di Kota Ambon *jo*. Peraturan Daerah Kota Ambon No. 8 Tahun 2017 tentang Negeri di Kota Ambon.

Negeri dipimpin oleh raja yang merupakan representasi dari persekutuan Masyarakat Hukum Adat (MHA). Raja adalah pemimpin pemerintahan negeri (eksekutif).⁴ Secara adat terdapat Latupati (latu/ratu yang dituakan oleh para ratu/raja), yang secara fungsional (bukan hirarkis) berperan sebagai koordinator para raja, bertugas merundingkan permasalahan-permasalahan lintas-negeri, utamanya masalah sengketa tanah negeri.

Di dalam kelembagaan negeri juga terdapat *Dewan Saniri Negeri* (Saniri Negeri) yaitu dewan legislatif suatu negeri. Representasi saniri dari besar hingga kecil dibedakan menjadi Saniri Rajapatih, Saniri Negeri Lengkap, Saniri Negei Besar. Juga terdapat *Kepala Soa* sebagai perpanjangan tangan raja (fungsi pemerintahan) yang sekaligus bertugas sebagai pengumpul pajak dan pencatat statistik desa. Biasanya Kepala Soa (yang mencerminkan *authority*) dipegang oleh kepala dati (yang mencerminkan *ownership of property*).⁵

Tuan Tanah adalah tuannya (secara magis) suatu wilayah/tanah yang bertugas mengelola pengangkatan sumpah adat, menyembuhkan orang sakit, membuat sasi dan membukanya. *Kapitan* adalah pimpinan pasukan pada masa perang. Sekarang memiliki tanggung jawab mencegah serangan gaib dan fisik wilayah negerinya. *Kewang* adalah orang yang bertugas menjaga dan mengawasi tanah-tanah negeri di hutan (tanah yang belum dibuka).⁶

Kepala Dati adalah kepala persekutuan teritorial (bedakan dengan Kepala Soa) yang bertanggung jawab atas tanah-tanah datinya. Kepala dati memiliki unsur pelayanan dan unsur pelaksana yang diangkat dari anak negeri sesuai hukum adat yang berlaku. Penetapan kepala dati dilaksanakan melalui pertemuan Dewan Adat Saniri Negeri di dalam baileo/balai adat, dengan keanggotaan dewan adat saniri berjumlah ganjil dengan variasi antara 11-15 anggota sesuai jumlah soa yang ada.⁷

⁴ *Ibid.*

⁵ Wawancara dengan Zakarias Pakahila, Ketua Saniri Negeri Halong, 1 April 2019

⁶ *Ibid.*

⁷ Wawancara dengan Thomas Tamtelahitu, Kepala Soa Perak sekaligus Saniri Negeri Soya. 1 April 2019.

G. Berbagai Permasalahan yang Muncul

Beberapa permasalahan yang muncul saat ini terhadap keberadaan tanah adat di Ambon adalah persoalan peralihan dan pendaftaran tanah. tatkala dilakukan peralihan, maka negeri mengenakan ketentuan yang dirasa memberatkan pihak luar yang ingin mengakses (membeli) tanah tersebut. Pihak negeri menjelaskan bahwa ketentuan tersebut dimaksudkan untuk melindungi tanah negeri sehingga tidak mudah dijual/jatuh ke tangan orang luar negeri.⁸

Mengenai pendaftaran tanah atas tanah-tanah adat/ulayat, pemerintah dalam hal ini Kantor Pertanahan Kota Ambon merasa bahwa eksistensi tanah adat menjadi kendala bagi pelaksanaan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).⁹ Dalam situasi tersebut, maka strategi pemerintah didalam mencapai target program kegiatannya adalah (1) Mendaftar terlebih dahulu tanah-tanah bekas hak barat; (2) Kantor pertanahan lebih mendahulukan pemberian hak daripada pengakuan hak. Dalam kasus ini maka terjadi negaraisasi tanah (asumsinya adalah tanah negara sehingga diberikan kepada penduduk yang telah mendiaminya). Secara administratif proses pemberian hak lebih sederhana daripada pengakuan yang memerlukan kepastian subyek hak masyarakat hukum adat serta adanya asas publisitas berupa pengumuman ke publik mengenai klaim tanah dalam batas waktu sampai dengan 3 bulan. (3) Pendaftaran tanah dan peralihan tanah adat untuk disertipikatkan harus disertai dengan surat keterangan persetujuan atau pelepasan dari dati atau negeri.

Permasalahan berikutnya adalah batas klaim wilayah antar negeri seiring dengan perubahan dari desa (administratif) menuju negeri (*genealogic territory/ territorial genealogy*). Ditambah lagi dnegan pasca kerusuhan Maluku yang mengakibatkan pemindahan masif penduduk dari kampung-kampung sehingga saat ini terdapat kondisi dimana seseorang memiliki sertipikat namun tanahnya telah diduduki oleh orang lain (beda marg, beda agama).

8 *Ibid.* Hal senada dinyatakan juga oleh Zakarias Pakahila, Ketua Saniri Negeri Halong, wawancara tanggal 1 April 2019.

9 Wawancara dengan Kakantah Ambon, 2 April 2019

Pasca pengakuan negeri melalui peraturan daerah mengakibatkan masyarakat memiliki kepercayaan diri sehingga muncul banyak klaim tanah/wilayah adat yang tidak hanya terhadap tanah-tanah ulayat namun juga tanah-tanah hak dan tanah bekas hak barat (dengan asumsi bahwa pemerintahan barat/Kolonial dahulu memperoleh tanah dari masyarakat hukum adat tidak dengan cara-cara yang sah). Secara sederhana kondisi ini dapat diistilahkan dengan adatisasi tanah.

SURAT PELEPASAN HAK ATAS TANAH

Yang bertanda tangan di bawah ini masing – masing :

Nama : **BI. LATIF HATAHA**
 Umur : 64 Tahun
 Pekerjaan : Pensiunan
 Alamat : RT. 001/RW. 02 Negeri Batamerah

Dalam hal ini bertanda sebagai Kepala Dati dari Keluarga Hataha sesuai surat keputusan pengangkatan Kepala Dati dari Pemerintahan / Desa Negeri Batamerah nomor : 12/Pem. Neg.BT/MSK/VI/2009 tertanggal 17 Juli 2009 dan selanjutnya mewakili ahli waris keluarga Hataha yang selanjutnya di sebut Pihak Pertama.

Nama : **MAEYATI**
 Umur : 32 Tahun
 Pekerjaan : Ibu rumah tangga
 Alamat : RT. 002/RW. 17 Negeri Batamerah

Dalam hal ini bertanda untuk dan atas nama diri sendiri yang selanjutnya disebut sebagai Pihak Kedua.

Bahwa Pihak Pertama dan Pihak Kedua telah sepakat untuk mengikat diri dalam perjanjian pelepasan hak atas tanah sebagaimana yang akan di uraikan di bawah ini :

- Bahwa Pihak Pertama mempunyai Hak Milik atas Dusun Dati yang bernama Tanah/Dusun Dati Waula yang terletak dalam Petemuan / Hak Ulayat Negeri Batamerah Tahun 1814 dan juga dipekerai dengan Putusan Pengadilan Negeri Ambon Nomor 01/Pdt.G/2006/PN.AB tertanggal 26 September 2006, jo Putusan Peninjauan kembali Mahkamah Agung Republik No. 122/PS/PDT/2010 tertanggal 10 Juli 2010 yang mana dari putusan tersebut telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan kemudian putusan tersebut telah dilaksanakan oleh dari Pengadilan Negeri Ambon Nomor 01/Pdt.G/2006/PN.AB tanggal 07 Juni 2011.
- Bahwa dari tanah/Dusun Dati Waula tersebut Pihak Pertama telah melepaskan / mengalihkan sebagian dari tanah tersebut kepada Pihak Kedua dengan luas tanah 10 x 15 = 150 m² (tiga ratus meter persegi) dengan batas – batas sebagai berikut :
 - Sebelah Timur berbatasan dengan Tanah Dati Waula Hataha
 - Sebelah Barat berbatasan dengan Tanah Dati Waula Hataha
 - Sebelah Utara berbatasan dengan Tanah Dati Waula Hataha
 - Sebelah Selatan berbatasan dengan Tanah Dati Waula Hataha

Gambar 3. Contoh pernyataan pelepasan tanah oleh dati

G. Permasalahan konseptual yang Mengiringi

Permasalahan-permasalahan di atas mengarahkan pada diskusi konseptual yang menarik mengenai adat. Pada tataran *subyek* (*people*), pada saat ini klaim mengenai masyarakat adat dihadapkan pada kepelikan persoalan tentang kependudukan, yang mana pasca Kerusuhan, banyak penduduk yang pindah secara massif sehingga meninggalkan tanah-tanah yang dimilikinya yang dalam kenyataannya telah dikuasai oleh penduduk lain yang berbeda marga, agama dan asal kampung. Kelokalan pada masyarakat adat (*indigeneity*) berhadapan dengan permasalahan kependudukan (*inhabitant*).

Pada tataran obyek tanah/benda (*thing*). Kepemilikan adat masih diperdebatkan apakah terletak pada tanah (*land*) atau pada tanaman yang ada di atasnya (*plant*). Hal ini berkelindan dengan konsep berikutnya yakni pewarisan, apakah pewarisan tersebut terikat pada sesuatu yang diwariskan (*thing*) tersebut ataukah lebih banyak ditentukan oleh kepada siapa benda itu diwariskan (*person and social-group*).

Hal di atas mempengaruhi pada tataran pengkajiannya (*study*). Beberapa kajian adat memandang adat sebagai sesuatu yang asli (*original*), berseberangan dengan lainnya yang melihat adat sebagai sesuatu bentukan baru dan mengalami sesuai dengan kondisinya (*invention, construction*). Salah satu pandangan konstruktivis misalnya mengenai keberadaan *dati* yang terbentuk pada suatu masa dengan konteks tertentu lalu dipersepsikan hingga saat ini sebagai adat yang harus dipertahankan dan dilindungi. "*Dati property was an invention of the Dutch East India Company in the 17th century to compensate lineages for services to the company. Membership in dati groups and access to dati lands are based on patrification. Dati land thus remains the property of more permanent social units. Dati rights, however, mainly pertain to political control and access to land.*"¹⁰

Kedua pandangan itu ada dalam dua aliran yang berbeda antara perspektif *positive normatism versus socio-historist (contextual)*. Perspektif pertama biasanya dianut oleh pegiat adat dan bahkan

10 Franz von Benda-Beckmann and Keebet von Benda-Beckmann (1994), "Property, Politics, and Conflict: Ambon and Minangkabau Compared", *Law & Society Review*, Vol. 28, No. 3, p. 597

pemerintah yang menuntut eksistensi masyarakat adat melalui hukum normatif (perda dan sejenisnya).

H. Kesimpulan dan rekomendasi

Telah ada pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat (MHA) berupa negeri (sebagai subyek hak) melalui berbagai peraturan daerah (propinsi dan kota/kabupaten). Negeri merupakan wilayah petuanan MHA. Di Ambon, negeri inilah yang dapat disebut sebagai tanah ulayat (negeri) yang berdimensi publik. Realitas ini sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria No. 5 Tahun 1999. Di Ambon juga terdapat tanah adat yang berdimensi komunal dan privat, yakni tanah dati. Pemahaman terhadap realitas ini dapat didiskusikan lebih lanjut di dalam kerangka Peraturan Menteri Agraria ATR/BPN 9/2015 *junto* 10/2016.

Pengakuan formal negara terhadap negeri sebagai MHA dan kembalinya otoritas formal negeri terhadap wilayahnya berada dalam kondisi tatkala hak atas tanah yang ada di dalam wilayahnya telah mengalami berbagai perubahan yang mendasar dalam rentangan waktu yang cukup lama serta berbagai kebutuhan anggota masyarakat yang ada di dalamnya akibat tuntutan demografi, ekonomi dan sosial.

Berbagai perdebatan konseptual mengenai adat mendorong kita untuk dapat keluar dari jebakan esensialisasi antara dikotomi adat sebagai sesuatu yang asli ataupun adat sebagai sesuatu bentukan baru (untuk tidak menggunakan istilah palsu). Oleh sebab itu pengakuan terhadap adat harus diletakkan dalam kerangka pengakuan dan perlindungan hak atas tanah terhadap warga negara pada umumnya.

Di dalam menyikapi eksistensi hak ulayat/adat, maka capaian PTSL tidak bisa dibuat tunggal: yakni target jumlah *bidang* tanah hak. Sebab, hal itu akan merugikan bagi kedua belah pihak: bagi masyarakat adat, hak atas tanah mereka akhirnya dapat dikecualikan dari target program pendaftaran tanah; dan ini berdampak pada Kementerian ATR/BPN yang mengalami kesulitan dalam menghadapi eksistensi tanah ulayat sehingga target capaian program PTSL tidak tercapai. Oleh karena itu capaian PTSL bisa juga ditentukan dari seberapa banyak tanah ulayat yang didaftarkan, sampai dengan legalitasnya sebagai bentuk dari adanya pengakuan negara terhadap tanah ulayat. Pendaftaran tersebut

dilakukan bukan atas bidang tanah, namun terhadap *unit* wilayah tanah ulayat. Dengan target capaian ini diharapkan daerah-daerah dengan adanya keberadaan tanah ulayat/adat yang cukup lekat tidak lagi ragu untuk menargetkannya ke dalam capaian pelaksanaan program PTSL.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, laporan, dan artikel

- Aminuddin, Salle, 2007, *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Kreasi Total Media, Yogyakarta.
- Bartels, Dieter (2017), *Di Bawah Naungan Gunung Nunusaku: Muslim-Kristen Hidup Berdampingan di Maluku Tengah, Jilid II: Sejarah*; Kepustakaan Populer Gramedia
- Beckmann, Franz von Benda dan Keebet von Benda-Beckmann (1994), "Property, Politics, and Conflict: Ambon and Minangkabau Compared", *Law & Society Review*, Vol. 28, No. 3
- Harahap, A. Bazar, 2007, *Posisi Tanah Ulayat Menurut Hukum Nasional*, Yayasan Surya Daksina, Jakarta.
- Harsono, Boedi, 1997, *Hukum Agraria Indonesia. Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya. Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta.
- Holleman 1933, *Het Adat Grondrecht van Ambon en de Oeliasers*
- Laporan Kantor Wilayah BPN Provinsi Maluku, 2018
- Luhukay dkk. 1997, *Sejarah Asal-usul dan Terbentuknya Negeri-negeri di Pulau Ambon*
- Maria. S.W. Sumardjono, 1996, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Penerbit Buku Kompas
- Patittingi Farida, "Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat", www.asdarfh.wordpress.com
- Pattiruhu dkk. 1997, *Seri Budaya Pela Gandong dari Pulau Ambon*
- Rumphius 1983, *Ambonsche Landbeschrijving* (Manusema, ed), Arsip Nasional Republik Indonesia
- Rumphius tt, *Sejarah Ambon* (diterjemahkan dari De Ambonsche Historie, oleh Frans Rijoly)
- Sembiring, Julius, *Tanah Adat, Masyarakat Adat Dan Desa Adat*, dalam <http://pedulitanah.blogspot.com/2011/12/ketiga.html?m=1>, diunduh pada tanggal 23 Maret 2019 jam 08.00 wib.

Uktolseja Novyta 201), “Tanah Dati dalam Perspektif, Hukum Adat di Maluku”, dalam proseedng seminar *Kompilasi Pemikiran Tentang Dinamika Hukum Dalam Masyarakat (Memperingati Dies Natalis ke -50 Universitas Pattimura)*

Wawancara

Wawancara dengan Kepala Kantor ATR/BPN Kota Ambon, 2 April 2019

Wawancara dengan latupati Hative Kecil, 30 Maret 2019).

Wawancara dengan Thomas Tamtelahitu, Kepala Soa Perak sekaligus Saniri Negeri Soya. 1 April 2019.

Wawancara dengan Zakarias Pakahila, Ketua Saniri Negeri Halong, 1 April 2019

LAMPIRAN

Tabel 1. Tanah Negeri

Tanah Adat	Deskripsi	Aspek/dimensi		Aksesibilitas/ Penerima Keuntungan	Mekanisme Pendaftaran	Eksistensi/Legalitas	Konteks Permasalahan dan Strategi ke depan
		Publik	Privat				
TANAH NEGERI	Wilayah petuanan yang di dalamnya terdapat kampung sebagai tanah pemukiman/pekarangan (<i>kintal</i>), dan tanah yang ditanami (kebun/ <i>dusun</i>) atau tanah yang masih belum diolah (<i>kewang</i>) yang ada di hutan negeri. Di dalamnya terdapat tanah adat maupun tanah non-adat (tanah negara) dengan berbagai jenisnya. (?)	Publik: Ulayat MHA Privat: berbagai jenis tanah di dalamnya		Semua anak negeri. Anak non-negeri mengakses melalui pelepasan	Tanah adat dan tanah non-adat di dalam petuanan negeri tatkala ingin dilakukan pendaftaran tanah (dan peralihan), maka diperlukan pelepasan tanah atau keterangan persetujuan oleh negeri (Raja dan Saniri) Biaya peralihan variatif di berbagai negeri	• Hilang digantikan menjadi Desa melalui UU No 5 Tahun 1979 • Diakui kembali melalui Peraturan Daerah Provinsi Maluku No. 14 Tahun 2005 • Peraturan Daerah Kota Ambon No. 3 Tahun 2008 • Peraturan Daerah Kota Ambon No. 8 Tahun 2017 (Negeri sebagai kesatuan masyarakat hukum adat, pasal 1 [12])	• Tumpang tindih klaim batas negeri pasca pengakuan negeri dan pasca kerusuhan Maluku 1999-2002 • Investasi pasca konflik • Menurut Permenag. No 5 Tahun 1999: didaftar/diregistrasi, diukur, ditetapkan batasnya, diterbitkan buku tanah (tanpa diterbitkan sertipikat tanah)

Sumber: diolah oleh peneliti

Tabel 2.a. Tanah Dati (Tanah Dusun)

Tanah Adat	Deskripsi	Aspek/dimensi		Aksesibilitas/ Penerima Keuntungan	Eksistensi/Legalitas	Konteks Permasalahan dan Strategi ke depan
		Publik	Privat			
DATI (TANAH DUSUN)	Tanah-tanah (dusun) yang pada mulanya diberikan oleh VOC (abad 17) kepada kelompok-kelompok keluarga (marga/klan) karena melaksanakan kewajiban tertentu (kuarto, hong-tochten, rodi).	Tanah Komunal berdimensi publik (?) (diperusah/per-usaha-kan dan dimiliki oleh keluarga dati yang terdiri dari kepala dati dan anak-anak dati yang (berbagai marga)		keluarga-keluarga dati yang terbentuk sesuai register 1814 dan 1823	• Diakui berdasarkan register dati (tahun 1814 untuk Pulau Ambon dan tahun 1823 untuk Pulau Lease) • Bisa bertambah atau berkurang: (1) dati lenyap: Putusan Landraad Amboina No. 71/1920 Pemerintah Negeri Hatalai Pulau Ambon membagi-bagikan dusun-dusun dati kepada 4 buah dati; (2) suatu marga memisahkan diri sehingga memerlukan dati baru; (3) negeri membentuk dati baru karena kebutuhan • Posisi dati diakui	Lihat: Permen ATR/BPN No 9/2015, 10/2016 → Apakah jenis tanah ini yang bisa disebut sebagai Tanah Komunal (sebagai hak atas tanah)?

Sumber: diolah oleh peneliti

Tabel 2.b. sub-sub Tanah Dati (Tanah Dusun)

Tanah Adat	Deskripsi	Aspek/Dimensi		Aksesibilitas/Penerima Keuntungan	Eksistensi/Legalitas
		Publik	Privat		
(a) Dati Raja	Tanah dusun yang diberikan kepada raja sebagai gaji jabatan hanya selama menjabat	Komunal		raja saja	Tanah jabatan merupakan tanah negeri, tidak bisa dilepaskan
(b) Pusaka Dati	Tanah dusun yang diperusah/ diusahakan oleh kepala dati (tulang dati) dan dapat dimiliki dan diwariskan		Privat	• Kepala dati • Anggota dati laki-laki dan segenap keturunannya dari garis laki-laki	Bisa menjadi hak milik dan disertipikatkan dengan mekanisme pelepasan yang disetujui oleh kepala dati
(c) Dati Lenyap	Tanah dusun yang kembali dibawah kewenangan negeri untuk diatur ulang sebab ahli waris garis laki-laki dari kepala dati sudah tidak ada lagi (lenyap)	Komunal	Privat	• Anggota dati laki-laki dan segenap keturunannya dari garis laki-laki	Jika sudah dibagikan kembali, bisa menjadi hak milik dan disertipikatkan dengan mekanisme pelepasan yang disetujui oleh kepala dati
(d) Dati Atiting/ Ahori	Tanah dusun yang diberikan sebagai hadiah (bukan hak) kepada perempuan anggota keluarga dati.	Komunal		• Anggota dati perempuan • (Hanya bisa dikuasai sampai dengan generasi cucu, dan akan kembali diserahkan kepada kepala dati untuk diatur ulang sebagai milik bersama)	Hanya boleh dikuasai (hak pakai) dan

Sumber: diolah oleh peneliti

Tabel 3. Tanah Ewang (tanah kosong) dan Tanah Perusah (tanah yang diusahakan)

Tanah Adat	Deskripsi	Aspek/Dimensi		Aksesibilitas/ Penerima Keuntungan	Eksistensi/ Legalitas	catatan
		Komunal	Privat			
(3) Tanah Ewang/ Aung (masih kosong)	Tanah kebun/hutan milik negeri yang masih kosong dan dalam pengawasan kewang/ewang (polisi hutan) sehingga bisa diminta untuk dibuka/digarap dengan hanya menyewa untuk diambil hasilnya atau diperusah (menjadi tanah perusah sehingga bisa dimiliki)	Komunal, dapat menjadi à	Privat	Siapa saja yang tidak punya tanah dan mampu mengusahakan/ menggarap		
(4) Tanah Perusah (per-usaha-an)	Tanah yang diusahakan oleh orang-orang dalam masyarakat negeri atas tanah kosong atau hutan yang dibuka untuk ditanami dengan tanaman keras/tahunan. Ta	Komunal, dapat menjadi à	Privat	Siapa saja yang tidak punya tanah dan mampu mengusahakan/ menggarap	Tanah ini semula adalah digarap saja (hak garap) namun seiring waktu dengan digarap/dikuasai dalam tempo yang lama maka pada gilirannya ia bisa dimiliki (berlaku menjadi Pusaka Dati).	Jenis tanah ini yang paling tepat sebagai tanah adat yang bisa dikonversi menjadi hak milik sebagaimana UUPA 1960

Sumber: diolah oleh peneliti

DILEMA PENGAKUAN TANAH ULAYAT/TANAH ADAT DI PROVINSI KALIMANTAN TENGAH

I Gusti Nyoman Guntur, Theresia Supriyanti, Harvini Wulansari

A. Pendahuluan

Hak penguasaan atas tanah dalam sistem hukum agraria di Indonesia disebut dengan istilah Hak Bangsa, Hak Menguasai Negara (HMN), serta Hak Atas Tanah. Pasal 2 ayat 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), memberikan penafsiran secara autentik terhadap konsep hak menguasai negara yang terdapat pada Pasal 33 ayat 3 UUD 1945. Berdasarkan penafsiran tersebut, Negara sebagai Badan Penguasa tidak perlu memiliki tanah, cukup diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengelolanya, sedangkan dalam kedudukan sebagai penyelenggara Negara (Pemerintah) dapat mempunyai hak atas tanah. Logika yang sama dapat diterapkan dalam masyarakat (hukum) adat Dayak di Kalimantan Tengah yang secara konstitusi dapat mempunyai hak ulayat, apakah hanya berkedudukan sebagai pengatur dan pengelola tanah ulayat saja, atau dapat berkedudukan sebagai pemilik. Kajian ini penting, karena sebagai pelaksana UUD 1945, Pasal 3 UUPA merupakan produk hukum negara pertama yang mengakui hak ulayat.

Sesungguhnya, masyarakat hukum adat telah mengenal hak ulayat. Hak ulayat sebagai hubungan hukum yang konkret, pada asal mulanya diciptakan oleh nenek moyang atau kekuatan gaib, pada waktu meninggalkan atau menganugerahkan tanah yang bersangkutan kepada orang-orang yang merupakan kelompok tertentu (Harsono 1999). Terdapat hak persekutuan hukum atas tanah dan hak perseorangan bagi anggota persekutuan dalam masyarakat hukum adat. Para anggota

persekutuan hukum berhak untuk mengambil manfaat dari tanah persekutuan hukum. Hukum tanah adat berkonsepsi komunalistik-religius, yang mewujudkan semangat gotong royong dan kekeluargaan, diliputi suasana religius. Tanah merupakan tanah bersama kelompok teritorial atau genealogik. Hak-hak perorangan atas tanah secara langsung atau tidak langsung bersumber pada hak bersama. Sehingga, walaupun penggunaannya untuk kepentingan pribadi dan keluarga, tetapi sejak kelahirannya sekaligus dalam dirinya sudah terkandung unsur kebersamaan. Sifat komunalistik menunjuk kepada adanya hak bersama para anggota masyarakat hukum adat atas tanah, yang dalam kepastakaan hukum disebut Hak Ulayat (Harsono 1999).

Seiring perkembangan zaman, pergerakan pola hidup dan corak produksi dari corak tradisional menuju modern mengakibatkan perubahan secara perlahan nilai-nilai dalam hak ulayat. Saat ini masyarakat tidak lagi mengedepankan kebersamaan tetapi cenderung untuk berpikir individualistik. Sejalan dengan perkembangan kemajuan kehidupan masyarakat adat, karakter konsepsi komunalistik-religius hak ulayat berpotensi mengalami pergeseran. Tulisan ini ingin melihat bagaimana pranata masyarakat adat dan bentuk penguasaan/pemilikan tanah adat, bagaimana pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat dan tanah adat oleh Pemerintah/Pemerintah Daerah, serta pelaksanaan pensertipikatan tanah adat yang ada pada kawasan hutan.

Metode penelitian yang digunakan yaitu hukum empiris dengan pendekatan perundang-undangan dipadukan dengan pendekatan sosiologi hukum (penerapan hukum). Beranjak dari adanya kesenjangan antara tanah ulayat yang oleh konstitusi diakui eksistensinya (*das sollen*), namun dalam praktek hak ulayat tidak diadministrasikan oleh otoritas pertanahan (*das sein*). Jenis data dalam penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data sekunder sebagai bahan kepastakaan meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

B. Masyarakat Adat dan Pengaturan Tanah Adat

1. Masyarakat (Hukum) Adat

Topik perdebatan istilah “Masyarakat-Hukum Adat” dengan “Masyarakat Hukum-Adat” di kalangan akademik sering terjadi. Istilah

Masyarakat-Hukum Adat menekankan pada masyarakat hukum, dan istilah Masyarakat Hukum-Adat menekankan pada Hukum Adat. Ada pula yang berpendapat bahwa Masyarakat Hukum Adat hanya mereduksi masyarakat adat dalam dimensi hukum saja. Padahal masyarakat adat juga dimensi sosial, politik, agama, budaya, ekologi dan ekonomi. Tidak semua masyarakat adat memiliki instrumen yang dapat dikualifikasikan sebagai hukum tetapi tetap memiliki hak-hak tradisional atau hak-hak adat berdasarkan hubungan kesejarahan dan norma-norma lokal dari interaksi yang panjang. Konstitusi negara seharusnya tidak membedakan antara Masyarakat Adat dengan Masyarakat Hukum Adat.

Pasal 3 UUPA menyebut tentang Masyarakat Hukum Adat, tanpa menjelaskan pengertiannya lebih lanjut. Dalam memori Penjelasan UUPA sering digunakan istilah Masyarakat Hukum, yang dimaksud adalah masyarakat Hukum Adat yang disebut secara eksplisit dalam Pasal 3. Secara teoritis, pengertian Masyarakat Hukum dan Masyarakat Hukum Adat adalah berbeda. Kusumadi Pujosewojo (1971) mengartikan masyarakat hukum sebagai suatu masyarakat yang menetapkan, terikat, dan tunduk pada tata hukumnya sendiri. Dengan demikian, masyarakat hukum adat merupakan suatu persekutuan hukum adat. Persekutuan hukum adat bukan sekedar sekelompok orang yang berkumpul saja. Persekutuan hukum adat adalah sekelompok orang yang merasa sebagai suatu kesatuan yang utuh, karena faktor genealogis (seperti suku dan *paruik* di Minangkabau, marga di Tanah Batak, *klebu* di Kerinci), teritorial (seperti desa di Jawa dan Bali, *dusun* dan marga di Sumatera Selatan) atau kepentingan, mempunyai struktur organisasi yang jelas, mempunyai pimpinan, mempunyai harta kekayaan yang disendirikan. Menurut Maria SW Sumardjono (2001, 56), beberapa ciri pokok masyarakat hukum adat yaitu merupakan suatu kelompok manusia, mempunyai kekayaan sendiri terlepas dari kekayaan perorangan, mempunyai batas wilayah tertentu dan mempunyai kewenangan tertentu.

2. Pengaturan Tanah Ulayat

Masyarakat hukum adat mempunyai salah satu hak yang terpenting terkait dengan ruang hidupnya yaitu hak ulayat (Pasal 3 UUPA).

Menurut Ter Haar hak ulayat adalah hak untuk mengambil manfaat dari tanah, perairan, sungai, danau, perairan pantai, laut, tanaman-tanaman, dan binatang yang ada di wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan. Hak ulayat sebagai istilah teknis yuridis adalah hak yang melekat sebagai kompetensi khas pada masyarakat hukum adat, berupa wewenang/kekuasaan untuk mengurus dan mengatur tanah seisinya, yang berlaku ke dalam maupun ke luar. Sesungguhnya hak ulayat merupakan konsep mini (gempilan) dari HMN, maka hak ulayat juga menunjukkan adanya hubungan hukum antara masyarakat hukum adat (subyek hak) dan tanah/wilayah tertentu (obyek hak). Isi wewenang hak ulayat berupa hubungan antara masyarakat hukum adat dengan tanah/wilayah adalah hubungan menguasai, bukan hubungan milik sebagaimana konsep hubungan antara negara dengan tanah menurut Pasal 33 ayat (3) UUD 1945.

UUPA memberikan pengakuan bersyarat terhadap hak ulayat yaitu syarat eksistensinya yakni diakui sepanjang menurut kenyataannya masih ada, dan syarat pelaksanaannya yaitu sesuai dengan kepentingan nasional dan negara yang berdasar atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan lainnya yang lebih tinggi. Adapun kriteria penentu masih ada atau tidak hak ulayat dilihat dari tiga hal yakni: (1) Adanya masyarakat hukum adat yang memenuhi ciri-ciri tertentu sebagai subyek hak ulayat; (2) Adanya tanah/wilayah dengan batas-batas tertentu, sebagai *lebensraum* yang merupakan obyek hak ulayat; serta (3) Adanya kewenangan masyarakat hukum adat untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu. Dipenuhinya ketiga persyaratan tersebut secara kumulatif, kiranya cukup obyektif sebagai kriteria penentu masih ada atau tidaknya hak ulayat. Menurut Maria SW Sumardjono, eksistensi hak ulayat yang akan diatur dalam peraturan perundang-undangan seyogyanya memuat: (1) Kriteria penentu eksistensi hak ulayat; (2) Pihak-pihak yang terlibat dan berwenang dalam proses penentuan tersebut; (3) Mekanisme/tata cara penentu eksistensi hak ulayat; (4) Pelembagaan hak ulayat yang bukti keberadaannya dalam bentuk hak pengelolaan berdasarkan pasal 2 ayat (4) UUPA berikut

kewenangannya; serta (5) Hak-hak dan kewajiban masyarakat hukum adat sebagai pemegang hak pengelolaan.

UUPA sengaja tidak mengadakan pengaturan hak ulayat dalam bentuk peraturan perundangan dan membiarkan pengaturannya tetap berlangsung menurut hukum adat setempat. Mengatur hak ulayat akan berakibat menghambat perkembangan alamiahnya, yang pada kenyataannya memang cenderung melemah. Melemah atau bahkan menghilangnya hak ulayat, diusahakan penampungannya dalam rangka pelaksanaan HMN, yang mencakup dan menggantikan peranan kepala adat dan para tetua adat masyarakat hukum adat yang bersangkutan dalam hubungannya dengan tanah-tanah yang sudah dihaki secara individual oleh para warga masyarakat hukum adat yang bersangkutan, seperti halnya tanah-tanah di daerah-daerah lain (Harsono 2005, 193). Terhadap masyarakat yang selama ini menguasai tanah atas dasar hukum adat merasa bahwa tanah yang dikuasai secara ulayat harus didaftar padahal hak ulayat tidak akan didaftar. UUPA tidak memerintahkan pendaftarannya, sehingga dalam PP Nomor 24 tahun 1997, hak ulayat secara sadar tidak dimasukkan dalam obyek pendaftaran tanah yang outputnya sertipikat, namun untuk kepentingan administrasi dilakukan pencatatan pada daftar tanah dan peta pendaftaran dengan menggunakan simbol-simbol tertentu.

Walaupun UUPA tidak memerintahkan untuk mengatur hak ulayat, namun karena secara konstitusional eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya diakui dan dilindungi dalam UUD 1945, TAP MPR No. IX/MPR/2001, UUPA, maupun UU Nomor 39 Tahun 1999. Dalam rangka memastikan masih ada atau tidaknya hak ulayat serta untuk kepentingan administrasi, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, membuat kebijakan melalui Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat.

Walaupun telah terbit beberapa pengaturan daerah, beberapa pihak menganggap masih terlalu birokratis sehingga sulit untuk direalisasikan, sehingga dilakukan perubahan melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional

(Permen ATR/Ka.BPN) Nomor 9 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Permen ini, yang dimaksud dengan hak komunal atas tanah adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat atau hak bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada pada kawasan hutan atau perkebunan. Dalam Permen tersebut, ditengarai hak ulayat dipersamakan dengan hak komunal. Saat ini, Permen tersebut sudah diganti dengan Peraturan Menteri ATR/Ka.BPN No. 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu. Substansi dalam Permen ini masih menggunakan kriteria-kriteria keberadaan masyarakat hukum adat, dan prosedur penetapan subjek hak tidak lagi menggunakan penelitian oleh Pemerintah Daerah, namun melalui lembaga kepanitiaan *ad hoc*, yaitu Tim Inventarisasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T).

C. Identifikasi Tanah Adat di Kalimantan Tengah

Suku Dayak merupakan suku terbesar dan tersebar di Kalimantan. Menurut Tjilik Riwut (1958, 5) Suku Dayak Ngaju merupakan suku induk dari empat suku besar lainnya, yaitu Suku Dayak Ngaju dengan 53 anak suku, Suku Dayak Ma'ayan dengan 8 anak suku, Suku Lawangan dengan 21 anak suku dan Suku Dusun dengan 24 anak suku. Di samping penduduk asli Suku Dayak tersebut, terdapat suku lainnya seperti Jawa, Bali dan lainnya yang berasal dari program transmigrasi.

Banyaknya suku dan sub Suku Dayak memungkinkan adanya keanekaragaman adat istiadat. Meskipun kebudayaannya memiliki banyak kemiripan, namun antara suku yang satu dengan suku yang lain sesungguhnya berbeda baik dari segi bahasa, corak budaya, dan hukum adat, sehingga masing-masing menjadi suatu identitas parsial. Demikian juga, masyarakat adat Dayak memiliki berbagai adat istiadat, baik yang berhubungan dengan religius (Tuhan), manusia serta semua makhluk hidup yang ada. Hubungan yang ada serta terbentuk lama merupakan salah satu faktor pendukung lestariannya masyarakat adat, sebagai wujud budaya yaitu adanya Rumah Betang dan kepercayaannya

pada roh-roh. Rumah Betang merupakan simbol sistem kekerabatan (Gambar 1).

Sistem kekerabatan masyarakat Dayak berdasarkan prinsip keturunan memperhitungkan garis laki-laki dan garis perempuan. Pada sistem ini, jika seseorang yang sudah menikah serta tinggal pada rumah adat (rumah betang), maka yang bersangkutan masuk dalam sistem kekerabatan keluarga tersebut. Sedangkan apabila orang tersebut meninggalkan rumah dan bermukim di daerah lain maka secara otomatis sistem kekerabatan terputus. Pejabat Lurah Pasir Panjang menyatakan bahwa Rumah Betang atau rumah Panjang merupakan salah satu lambang kekerabatan masyarakat Dayak (komunikasi pribadi, tanggal 8 April 2019).



Gambar 1. Rumah Betang di Desa Pasir Panjang, Kotawaringin Barat

Selain itu, dalam Rumah Betang ini anggota keluarga (kerabat) Dayak pada hari-hari tertentu melakukan ritual sebagai wujud hubungan antara manusia dengan Tuhan dan roh nenek moyang, terus terjaga di dalam wadah aliran kepercayaan Kaharingan ataupun agama yang lain.

Aliran kepercayaan Kaharingan menggunakan lambang-lambang adat berupa benda-benda seperti patung dan guci (Gambar 2). Terdapat kepercayaan pada roh-roh gaib, penciptaan jagat raya dipercaya berawal dan asal usul dari karya *Ranying Hatalla* (Tuhan Yang Maha Esa).



Gambar 2. Koleksi Guci Istana Kuning

Masyarakat Adat Dayak memiliki aturan yang masih dipatuhi dalam mengelola dan memanfaatkan tanah adatnya. Aturan tersebut tidak tertulis, namun keberadaannya dapat dicermati berdasarkan sistem pengelolaan dan peruntukan tanah adat. Tanah adat yang diperoleh secara *originair* atau *derivatif* yang sudah (pernah atau masih) dimanfaatkan secara intensif oleh anggota suku. Saat ini menurut Guntur, dkk. (2015, 202-218) penguasaannya sudah semakin terindividualisasi dan menjadi tanah milik individu (dikenal dengan sebutan *ayungku*) sebagai tempat tinggal atau pertanian yaitu: Rumah *Panjae*, *Taba'*, *Temawai*, *Damun*, *Tapang Manye*/Hutan Madu, *Kerapa*, dan *Umai*. Sebagai tanda penguasaan tanah secara nyata dapat berupa patok, pondok, buah-buahan, dan pohon-pohon kayu keras, merupakan sebuah bukti untuk memberikan penegasan sebagai pemilik tanah, sehingga pihak lain tidak berhak untuk mengklaim kepemilikannya. Batas, pondok, tanaman merupakan kepemilikan faktual yang tidak

terbantahkan oleh pihak lain atau kelompok masyarakat, karena pembuktian dalam masyarakat adat bersifat konkrit.

Terhadap tanah adat yang pemanfaatannya tidak intensif (tidak dilakukan penggarapan/pengolahan), sifat publik masih kuat (belum terindividualisasi) seperti: Tanah *Mali*, *Kampong Puang*, *Pendam*, *Penganyut Aek*, Pulau/hutan cadangan, Hutan *Simpan*, dan *Endor Nampok*. Tanah-tanah ini masih murni sebagai tanah adat masing-masing entitas Dayak, sehingga dapat digunakan dalam penentuan subyek hak tanah adat. Masalahnya komunitas kelompok ini tidak jelas organisasinya sehingga kesulitan dalam penentuan entitas subyek hak untuk pendaftarannya. Dalam realitas lapangan, terdapat lembaga kedadang yang diberi kewenangan mengatur tanah-tanah adat. Terdapat kerancuan pengelolaan tanah adat yaitu seharusnya dikuasai secara komunal oleh masing-masing entitas Suku Dayak, namun menurut Perda kewenangan mengelola tanah adat diberikan kepada Damang Kepala Adat.

Masalah berikutnya, kesulitan dalam penentuan letak dan batas tanah adat. Berbeda dengan tanah yang digarap perseorangan ada tanda-tanda batas, bangunan atau tanaman yang ditanam, umumnya letak dan batas-batas tanah adat samar-samar, tidak jelas dan tegas. Jika ditanyakan, terdapat jawaban yang hampir seragam yaitu sepanjang masih terdengar bunyi gong atau kokok ayam atau dibatasi dengan sungai, bukit dan sebagainya atau 5 km² dari sungai besar, dan sebagainya. Terkesan menunjuk suatu areal secara utuh masih sebagai tanah adat, padahal di dalam wilayah yang ditunjuk sudah ada anggota masyarakat adat yang memiliki (tanah *ayungku*).

Secara konstitusional eksistensi masyarakat hukum adat beserta hak ulayatnya diakui dan dilindungi baik dalam UUD 1945, TAP MPR No. IX/MPR/ 2001, dan UUPA. Hal tersebut disampaikan oleh Maria SW Sumardjono dalam FGD Tanah Ulayat tanggal 23 April 2019 di Fakultas Hukum UGM Yogyakarta, namun yang belum jelas operasional atau teknis pengakuan utamanya dalam pengadministrasian pengakuan tanah ulayat oleh otoritas pertanahan.

Merujuk pada ketentuan konstitusi serta peraturan pelaksanaannya, pengakuan tanah adat di Kalimantan Tengah ditindaklanjuti dengan

Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 16 Tahun 2008. Pasal 38 dan Pasal 1 butir 19 - 20 Peraturan Daerah ini, terdapat pengakuan, penghormatan, dan penghargaan keberadaan tanah adat dan hak-hak adat di atas tanah yang dimiliki oleh perorangan atau milik bersama. Selanjutnya dalam Pasal 10 ayat 1 huruf d, ditentukan bahwa guna penghargaan dan pengakuan dimaksud Damang Kepala Adat dapat membuat Surat Keterangan Tanah Adat (SKTA). Pengaturan terakhir mengenai tanah adat dan hak-hak adat di atas tanah dengan Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah No. 4 Tahun 2012. Menurut informasi Staf Kantor Pertanahan Kota Palangkaraya, SKTA dapat digunakan sebagai dasar (alas hak) dalam pendaftaran tanah, namun dalam praktek belum terlaksana karena untuk “memastikan keberadaan tanah adat (*perawatan*) yang dimiliki oleh individu harus dibuktikan dengan dokumen-dokumen tertulis atau pembukaan hutan sebelum 1960” (komunikasi pribadi, tanggal 10 Juni 2015).

D. Dilema Pengakuan Yuridis: Klaim Kawasan Hutan dan Tanah Negara

Masyarakat Adat Dayak memiliki aturan yang masih dipegang dan dijalankan dalam mengelola dan memanfaatkan wilayah (tanah) adat guna memenuhi kebutuhan hidup. Berdasarkan hasil observasi lapangan diketahui bahwa pola penguasaan tanah-tanah adat di Kalimantan Tengah sesuai dengan prediksi Budi Harsono yaitu pada kenyataannya kekuatan hak ulayat cenderung berkurang dengan makin kuatnya hak pribadi para warga atau anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan atas bagian-bagian tanah-ulayat yang dikuasainya.

Perkembangan Kawasan Hutan dan Non Hutan di Kalimantan Tengah dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Perkembangan Kawasan Hutan dan Non Hutan di Kalimantan Tengah

Jenis Kawasan	TGHK 1982		Kep.Menhut SK.529/2012	
	Luas (Ha)	Persentase (%)	Luas (Ha)	Persentase (%)
Kawasan Hutan	15.300.000	99,48	12.719.707	82,47
Non Kehutanan	80.000	0,52	2.660.293	17,54
Jumlah	15.380.000	100	15.380.000	100

Sumber: Pengolahan Hasil Penelitian, 2019

Berdasarkan Tabel 1 terdapat pengurangan klaim kawasan hutan seluas 2.580.293 hektar. Pengurangan luas kawasan hutan dan penambahan luas kawasan non hutan selama 30 tahun tersebut diduga karena telah dilakukan pelepasan hutan menjadi hak atas tanah. Tanah benar-benar belum menjadi milik masyarakat adat Dayak, tetapi berada dalam penguasaan otoritas kehutanan berdasarkan keputusan dimaksud. Penunjukan kawasan hutan, mengabaikan fakta lapangan keberadaan wilayah tanah adat (milik komunal dan/atau milik perorangan) yang diperoleh masyarakat berdasarkan jerih payahnya melakukan pembukaan hutan primer yang dilindungi UUD 1945 dan peraturan perundangan lainnya, berpotensi menjadi sumber konflik.

Jika seseorang memiliki/menguasai sebidang tanah, kemudian ada pihak lain yang menggunakan tanpa izin dari pemilik pasti dilakukan bantahan, tuntutan hingga pengusiran. Dengan tidak adanya bantahan, keberatan atau pengusiran terhadap keberadaan penggarapan atau penguasaan tanah oleh masyarakat adat Dayak pada kawasan hutan yang telah ditunjuk tersebut, dapat diduga Pemerintah (otoritas Kehutanan) senyatanya mengakui bahwa penunjukan wilayah yang sudah lama dikuasai oleh masyarakat tersebut merupakan suatu kebijakan yang kurang teliti.

Dalam penunjukan kawasan hutan, harus diawali dengan melakukan survei, inventarisasi dan identifikasi secara benar di lapangan fakta-fakta keberadaan masyarakat adat (tanah-tanah adat dan atau tanah yang sudah dikuasai secara individu) di dalamnya, dengan mendelineasi dan mengeluarkan dari kawasan hutan sejak dini adalah sebagai hak hukum dan kepentingan masyarakat adat Dayak. Penunjukan kawasan hutan perlu dikoreksi, agar kawasan hutan yang berkepastian hukum dapat terwujud, dengan melakukan pengukuhan melalui tahapan penunjukan, penataan batas, pemetaan, dan penetapan¹. Penetapan suatu kawasan menjadi kawasan hutan, tidak hanya dilakukan asal tunjuk dan teknis sampling tertentu, harus

¹ Pasal 14 ayat (2) UU Kehutanan menyatakan bahwa: Kegiatan pengukuhan kawasan hutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan untuk memberikan kepastian hukum atas kawasan hutan, dan Pasal 15 ayat (1) menyatakan bahwa: Pengukuhan kawasan hutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dilakukan melalui proses sebagai berikut: a. penunjukan kawasan hutan, b. penataan batas kawasan hutan, c. pemetaan kawasan hutan, dan d. penetapan kawasan hutan.

ada kejelasan tata batas dan mempercepat pengukuhan kawasan hutan secara benar. Kejelasan mengenai mana wilayah adat dan mana yang bukan wilayah kelola sangat diperlukan, sehingga tidak dengan mudah menyatakan bahwa tanah yang dikuasai warga merupakan kawasan hutan. Pengukuhan kawasan hutan seyogyanya lebih mengutamakan jalur partisipatif masyarakat adat. Pemetaan dilakukan pada tingkat desa dengan mengajak warga hingga batas-batas penguasaan tanah menjadi lebih jelas. Selain terdapat klaim sebagai kawasan hutan tersebut, otoritas pertanahan juga menganggap semua tanah di Kalimantan Tengah berstatus tanah negara. Hal ini dapat diketahui dari data BPS Kalimantan Tengah Tahun 2016 bahwa sampai dengan tahun 2015 terdapat pemberian hak atas tanah sebanyak 594.763 bidang (atau 1.840.841,8887 hektar), lihat Tabel 2.

Tabel 2. Jumlah Pemberian Hak di Kanwil BPN Provinsi Kalimantan Tengah

No	Status Hak	Jumlah				Rata-Rata Luas (Ha)
		Bidang	Persentase (%)	Luas (Ha)	Persentase (%)	
1	HM	581.833	97.83	308.197,2218	16.74	0,5297
2	HGB	15.350	0.26	62.706,2597	3.41	40,8510
3	HGU	201	0.03	1.302.134,3982	70.74	6.478,2806
4	HP	10.637	1.79	5.873,9278	0.32	0,5522
5	HPL	68	0.01	161.909,6411	8.80	2.381,0241
6	Wakaf	489	0.08	20,4401	0.00	0,0418
Total		594.763	100	1.840.841,8887	100	

Sumber: Kalteng Dalam Angka, BPS Tahun 2016, diolah.

Jika data pengurangan kawasan hutan yaitu 2.580.293 hektar (Tabel 1) dikaitkan dengan penerbitan hak atas tanah yaitu 1.840.841 hektar (Tabel 2) sehingga dapat diketahui bahwa masih terdapat sekitar 739.452 hektar tanah yang telah dikeluarkan dari kawasan hutan yang belum dilakukan penerbitan hak atas tanahnya. Proses penerbitan hak-hak atas tanah selama ini dilakukan melalui proses pemberian hak, tidak pernah dilakukan proses konversi (penegasan hak atau pengakuan hak). Menurut Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Pulang Pisau, dalam pensertipikatan tanah semua diproses melalui pemberian hak, tidak berani melakukan proses pengakuan hak, dirasa tidak pas karena kondisi masyarakat di lapangan tidak bisa menunjukkan catatan alas hak atas tanah (komunikasi pribadi, tanggal 11 April 2019). Hal senada

juga disampaikan oleh Kepala Bidang Hubungan Hukum Pertanahan Kanwil BPN Kalteng, (komunikasi pribadi, tanggal 11 April 2019), serta menurut Kepala Kantor Pertanahan Kotawaringin Barat, bahwa di Kotawaringin Barat belum pernah terjadi proses konversi, karena *dejure* pengakuan untuk tanah adat belum ada, maka masuk tanah Negara (komunikasi pribadi, tanggal 8 April 2019). Berarti pula kepemilikan tanah adat (hak lama atas tanah) di Kalimantan Tengah dianggap tidak pernah diakui dalam proses penerbitan sertifikatnya.

Komunitas adat Dayak di Kalimantan Tengah yang berada dalam kawasan hutan merasakan betapa pahitnya kondisi tekanan regulasi otoritas kehutanan yang menyudutkan dalam pengelolaan tanah dan hutan secara adat yang telah berlangsung secara turun temurun. Semestinya otoritas Kehutanan memberikan rasa aman dan nyaman pada masyarakat adat Dayak dengan melakukan identifikasi dan delineasi, untuk mengeluarkan tanah-tanah adat tersebut dari kawasan hutan.

Berdasarkan kondisi ini kemudian dicanangkan masyarakat Dayak untuk bahu membahu memperjuangkan pengakuan dan perlindungan hukum dari Negara dalam bentuk sertifikat masing-masing 5 hektar per KK melalui program “*Dayak Misik*”. Bagi masyarakat Dayak adanya Perber 4 Menteri, dianggap sebagai payung hukum guna mewujudkan keinginan penguasaan tanah 5 Ha/KK. Hal ini menyebabkan kawasan-kawasan yang sudah ada ijin juga dapat diklaim dan sudah dipatok-patok sebagai tanahnya. Menurut Kepala Bidang Hubungan Hukum Pertanahan Kanwil BPN Kalteng (komunikasi pribadi, tanggal 11 April 2019) program Dayak Misik banyak terjadi klaim terhadap tanah-tanah terutama yang sudah dikuasai perusahaan, mereka anggap itu tanah mereka, semua itu semata-mata karena motif ekonomi.

E. Upaya Pengakuan: Mengapa Hanya Terhadap Penguasaan Perorangan?

Permasalahan awal muncul dari inkonsistensi antara UUPA dan UUPK. Hal krusial dari UUPK yaitu memasukkan tanah adat sebagai bagian dari tanah (hutan) Negara dan memungkinkan otoritas Kehutanan untuk secara sepihak menetapkan wilayah sebagai Kawasan Hutan tanpa mempertimbangkan hak-hak untuk mengelola dari masyarakat

adat. UUPK menyebabkan tertutupnya kemungkinan masyarakat adat Dayak untuk memperoleh pengakuan hukum atas hak-hak tanah lama. Saat ini, menurut Guntur, dkk, (2014) sejak amandemen UUPK oleh Mahkamah Konstitusi seharusnya terbuka peluang pendaftaran tanah hutan adat melalui Perber 4 Menteri. Pendaftaran hak menurut Perber itu melalui mekanisme dan proses yang sama seperti pendaftaran tanah umumnya di kawasan non-hutan dan subyek yang selama ini telah dikenal. Bedanya pemeriksaan dan analisa dilakukan oleh Tim IP4T yang merupakan gabungan lintas-sektor. Ada beberapa kendala dalam peraturan ini yaitu kategori hak yang dikenal hanyalah hak perseorangan, padahal di masyarakat adat mengenal hak ulayat yang di dalamnya terdapat hak perseorangan, kolektif, dan komunal.

1. Jalan Buntu: Upaya Penguatan Hak Melalui IP4T

Sebagai upaya merealisasikan ketentuan konstitusi dan berbagai ketentuan perundang-undangan terkait penyelesaian masalah penguasaan tanah pada kawasan hutan, dikeluarkan Perber dan Permen ATR/BPN No. 9 Tahun 2015 (diganti dengan Permen ATR/BPN No. 10 Tahun 2016). Perber ditujukan untuk menyelesaikan penguasaan tanah oleh masyarakat (orang perorangan, badan pemerintah/pemerintah daerah, dan badan sosial/keagamaan), sedangkan Permen ATR/BPN ditujukan untuk menyelesaikan penguasaan tanah yang dikuasai oleh masyarakat hukum adat atau kelompok masyarakat diberikan dengan hak komunal atas tanah (Pasal 2 Permen ATR/BPN).

Berdasarkan hasil penelitian Guntur, dkk (2016, 98-99), diketahui bahwa pelaksanaan IP4T pada kawasan hutan di Kalimantan Tengah Tahun 2015 belum dapat diselesaikan secara tuntas karena dari target 9.300 bidang yang lokasinya tersebar pada 14 kabupaten/kota, sampai dengan bulan Agustus 2016 yang terealisasi sampai dengan pengiriman rekomendasi kepada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan hanya pelaksanaan IP4T di Kota Palangka Raya sebanyak 1.007 bidang (atau 10,83 %), dengan lokasi terpencar (sporadis), sedang target pada kabupaten lainnya baru mencapai tahap penyuluhan, pengumpulan data di lapangan atau tahap pengolahan data. Demikian juga, dari data IP4T tersebut, diketahui bahwa obyek bidang tanah yang diusulkan semuanya

merupakan tanah-tanah penguasaan masyarakat secara individu, tidak ada bidang tanah penguasaan oleh masyarakat adat secara komunal. Menurut Kepala Kantor Pertanahan Kotawaringin Barat bahwa: Suku Dayak bermacam-macam harusnya ada tanah komunal. Tanah yang dikeramatkan pemilikan bersama tidak bisa perorangan. Namun, selama ini PTSL belum menemukan tanah adat yang komunal. Selama ini belum ada yang mengeluarkan SKTA, kepemilikan bersama juga tidak ada, semuanya sudah atas nama perseorangan, sudah dibagi-bagi (komunikasi pribadi, tanggal 8 April 2019). Demikian juga informasi yang disampaikan oleh Ketua Tim Ajudikasi/Kepala Seksi PPP Kantah Kotawaringin Barat, bahwa tidak ada tanah adat yang bersifat komunal (berkelompok). Semua bidang tanah yang dikuasai sejak tahun 1960 secara turun temurun secara individu (terutama Barito), dalam PTSL tetap diproses melalui pemberian hak.

Patut dipertanyakan, mengapa tanah adat yang secara konstitusi dan peraturan lainnya diakui, namun dalam praktek tidak dimohonkan pendaftarannya? Menurut peneliti, tanah-tanah adat milik komunal tidak pernah diajukan permohonan pendaftaran karena dalam pengakuan hak adat (komunal) diduga mengalami beberapa kesulitan teknis. *Pertama*, kesulitan penentuan subyek hak komunal. Peraturan Daerah Kalimantan Tengah No. 16 Tahun 2008 yang telah diubah dengan Peraturan Daerah No. 1 Tahun 2010, serta Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah No. 13 Tahun 2009 yang telah diubah dengan Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah No. 4 Tahun 2012, mengatur mengenai kelembagaan adat dan hak masyarakat adat atas tanah. Pasal 10 ayat (1) huruf b Peraturan Daerah No 16 Tahun 2008, mengatur mengenai hak-wewenang Damang Kepala Adat yaitu mengelola hak-hak adat dan/atau harta kekayaan Kedamangan untuk meningkatkan kemajuan dan taraf hidup masyarakat ke arah yang lebih layak dan lebih baik. Damang Kepala Adat beserta fungsionaris memiliki hak-wewenang untuk pemanfaatan hak-hak adat, harta kekayaan adat dan harta kekayaan Kedamangan serta mengurus dan mengatur ketentuan dalam hukum adat, terhadap hal-hal yang berkaitan dengan tanah adat dan hak-hak adat di atas tanah di wilayahnya, guna

kepentingan keperdataan adat. Kenyataannya, masyarakat adat kesulitan untuk mempertahankan hak-hak adat atas tanah dan kekayaan adat lainnya baik di atas maupun di bawah tanah.

Kedua, penetapan Hak Komunal (sebagai salah satu “hak atas tanah”) hanya dilakukan dengan peraturan setingkat Menteri. Permen ATR/BPN Nomor 9 Tahun 2015 (diganti Permen ATR/Ka.BPN No. 10 Tahun 2016) potensial menimbulkan permasalahan yuridis, sehingga akan menyulitkan dalam pelaksanaannya. Terbitnya Permen ini juga mencabut Peraturan Menteri Negara Agraria/Ka.BPN No. 5 Tahun 1999 yang mengatur hak ulayat. Menurut Maria SW Sumardjono (2015, 6) apakah ini berarti konsep tanah adat/ulayat dalam rezim lama (UUPA) diganti dengan konsep hak komunal. Menurut Pasal 1 ayat (1) Permen ATR/Ka.BPN No. 10 Tahun 2016, Hak Komunal atas Tanah yang selanjutnya disebut hak komunal adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat atau hak milik bersama atas tanah yang diberikan kepada masyarakat yang berada dalam tertentu. Selanjutnya Pasal 1 Permen tersebut menegaskan bahwa hak komunal dapat dipunyai oleh subjek hukum yaitu masyarakat hukum adat dan non masyarakat hukum adat, sehingga hak komunal dapat didaftarkan dan diterbitkan sertifikat hak atas tanah atas nama anggota Masyarakat Hukum Adat. Hal ini tentu memberi akibat hukum dengan diberikan hak komunal itu pada masyarakat dengan kriteria telah tinggal dalam kawasan hutan maka eksistensi penguasaan tanah oleh masyarakat adat menjadi hilang. Dengan demikian, hak komunal mengandung kewenangan-kewenangan maupun kewajiban subyek hukumnya yang melekat pada hak komunal tersebut, sehingga termasuk dalam jajaran hak keperdataan (hak atas tanah) namun, Pasal 16 UUPA tidak menyebut hak komunal sebagai salah satu hak atas tanah. Jika hak komunal diartikan sebagai hak atas tanah, sehingga karenanya dapat diterbitkan surat tanda bukti hak. Pertanyaannya, apakah sebuah Peraturan Menteri dapat menciptakan hak komunal (“merubah hak ulayat yang bersifat publik”) menjadi salah satu hak atas tanah. Menurut peneliti, bentuk pengaturan hak komunal seharusnya dengan undang-undang, sebagaimana pengaturan hak milik satuan rumah susun diatur dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2011.

Ketiga, operasionalisasi rencana pelaksanaan IP4T yang dilakukan atas dasar permohonan perorangan (sporadik), kurang optimal. Langkah awal operasional Perber dan Permen dengan dilakukan pelepasan kawasan (bukan pelepasan hak) terhadap tanah-tanah yang dikuasai masyarakat secara nyata yang berada pada kawasan hutan oleh Menteri LHK (Pasal 11 Permen), ditindaklanjuti dengan proses pensertipikatan. Menurut Pasal 1 angka 6 PP 10 Tahun 2010 tentang Tata Cara Perubahan Peruntukan dan Fungsi Kawasan Hutan, pelepasan kawasan hutan adalah perubahan peruntukan kawasan hutan produksi yang dapat dikonversi menjadi bukan kawasan hutan. Output Perber dan Permen hanya melepaskan tanah dari kawasan hutan, bukan pelepasan hak oleh Menteri LHK dan juga bukan sekaligus pensertipikatan tanah, karena belum dilakukan pengukuran secara kadastral dan Panitia IP4T tidak mempunyai kewenangan sebagaimana kewenangan Panitia A.

2. Penyelesaian melalui PPTKH: Penguasaan Tanah Adat Tetap Terpinggirkan

Pengakuan hak-hak kepemilikan oleh masyarakat adat Dayak melalui IP4T menemui jalan buntu, maka dasar hukumnya diganti dengan Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan. Kebijakan dalam Perpres ini dilakukan dalam rangka menyelesaikan dan memberikan perlindungan hukum atas hak-hak masyarakat dalam kawasan hutan yang menguasai tanah di kawasan hutan serta sebagai tindak lanjut dari putusan MK No. 34/PUU-IX/2011, No. 45/PUU-IX/2011, No. 35/PUU-X/2012 dan No. 95/PUU-XII/2014. Berdasarkan Pasal 2 Perpres ini, Pemerintah melakukan penyelesaian penguasaan tanah dalam kawasan hutan yang dikuasai dan dimanfaatkan oleh pihak. Pengertian kawasan hutan adalah kawasan hutan dengan fungsi pokok sebagai hutan konservasi, hutan lindung dan hutan produksi yang merupakan kawasan hutan pada tahap penunjukan kawasan hutan. Dalam Pasal 8 ditentukan, terhadap bidang-bidang tanah yang telah dikuasai dan dimanfaatkan dan/atau telah diberikan hak atas tanah sebelum bidang tanah tersebut ditunjuk sebagai kawasan hutan, diselesaikan melalui 4 (empat) pola yaitu: a) mengeluarkan

bidang tanah dalam kawasan hutan melalui perubahan batas kawasan hutan; b) tukar menukar kawasan hutan; c) memberikan akses pengelolaan hutan melalui program perhutanan sosial; atau d) melakukan *resettlement*.

Tahun 2018, di Kalimantan Tengah (Kabupaten Barito Selatan dan Kabupaten Barito Utara), terdapat permohonan para pihak (masyarakat) yang diajukan oleh Bupati terhadap penyelesaian penguasaan tanah-tanah pada kawasan hutan. Terhadap permohonan Bupati dimaksud, dilakukan kegiatan yaitu: a) kegiatan *desk analisis* penguasaan tanah pada lokasi yang dimohon dengan memanfaatkan sistem informasi geografis antara lain Citra Satelit Resolusi Tinggi, yang meliputi kajian fisik, kajian yuridis, serta kajian lingkungan hidup; b) verifikasi lapangan oleh Regu Pelaksana guna klarifikasi data fisik lapangan dengan tahapan: 1) pengecekan terhadap kesesuaian data-data usulan PTKH dengan kondisi lapangan dan kesesuaian tanda-tanda penguasaan tanah seperti umur tanaman, jenis tanaman, kuburan dll; dan 2) mengambil koordinat pada titik-titik tertentu serta memancang tanda batas sementara; dilanjutkan dengan c) Pengolahan dan analisis data fisik dan data yuridis hasil lapangan dengan menggunakan sistem informasi geografis. Dari pengolahan data menghasilkan informasi spasial (peta) dan informasi non spasial (tabular), yang digunakan sebagai bahan analisis untuk usulan rekomendasi penyelesaian PPTKH.

Walaupun berdasarkan fakta hasil identifikasi dan verifikasi di lapangan oleh Tim, senyatanya bidang-bidang tanah telah dikuasai oleh masyarakat, tetapi karena berada di luar peta indikatif yang dikeluarkan oleh Kementerian LHK, sehingga tidak dapat dilakukan penyelesaiannya. Berarti data lapangan penguasaan *de facto* dikesampingkan berdasarkan kebijakan *top down* (peta indikatif). Berdasarkan hasil kegiatan tersebut, dilakukan kajian berdasarkan Pasal 7 dan 8 Perpres dimaksud, terhadap usulan tersebut yang dapat dilakukan penyelesaiannya melalui pola perubahan batas 23.177,11 Hektar (30,96 % dari luas usulan) dan perhutanan sosial 4.107,57 Hektar (5,49 % dari luas usulan).

Dengan melihat uraian dan data tersebut, terdapat bias-bias dalam praktek pengakuan penguasaan tanah adat masyarakat adat Dayak pada kawasan hutan melalui IP4T maupun PPTKH yaitu:

1. Sasarannya hanya terhadap tanah-tanah milik perorangan
 Dalam pelaksanaan IP4T atau PPTKH ini hanya memprioritaskan terhadap penguasaan bidang-bidang tanah milik anggota masyarakat secara individu, sedangkan penyelesaian bidang-bidang tanah adat belum diakomodir dalam usulan Bupati. Di samping itu, dalam pengajuan permohonan penguasaan tanah oleh pihak (warga) dilakukan melalui Bupati secara kolektif. Pola ini perlu dicermati, bagaimana prosedur dalam menentukan obyek bidang-bidang tanah yang diusulkan. Ketidakjelasan prosedur ini berpotensi terhadap pengusulan bidang-bidang tanah yang penguasaannya tidak sesuai fakta lapangan, namun hanya usulan berdasarkan perkiraan. Indikasi tersebut, dapat diketahui dari pengajuan oleh Bupati yang dilakukan berulang kali. Padahal berdasarkan Pasal 21 ayat 3 dan 4 Perpres, pelaksanaan inventarisasi oleh tim hanya dilakukan satu kali untuk setiap satuan wilayah administrasi kabupaten/kota.

Penentuan wilayah adat penting karena akan menentukan cakupan dan wadah serta luas ruang dari keberadaan suatu komunitas masyarakat adat. Menurut Pasal 1 angka 27 Perda No. 16 Tahun 2008 disebutkan bahwa wilayah adat adalah wilayah satuan budaya tempat adat-istiadat, kebiasaan-kebiasaan dan hukum adat Dayak itu tumbuh, berkembang dan berlaku sehingga menjadi penyangga untuk memperkokoh keberadaan Masyarakat Adat Dayak bersangkutan. Wilayah adat pasti dibatasi oleh wilayah adat dari komunitas lain atau berbatasan dengan bukan wilayah adat. Agar pengakuan cakupan wilayah adat tergambar dengan baik, perlu untuk melampirkan peta wilayah adat yang menunjukkan dimana lokasinya, berapa luasnya serta apa saja yang ada di atasnya. Pemetaan atas wilayah adat dapat dilakukan secara partisipatif oleh masyarakat adat itu sendiri.

Perda No. 16 Tahun 2008 menentukan bahwa di dalam wilayah adat terdapat tanah adat. Tanah adat itu terdiri dari tanah adat milik bersama, yaitu tanah warisan leluhur turun temurun yang dikelola

dan dimanfaatkan bersama-sama oleh para ahli waris sebagai sebuah komunitas, dalam hal ini dapat disejajarkan maknanya dengan Hak Ulayat. Selain itu terdapat pula tanah adat milik perorangan yaitu tanah milik pribadi yang diperoleh dari membuka hutan atau berladang, jual beli, hibah, warisan, dapat berupa kebun atau tanah yang ada tanam tumbuhnya atau tanah kosong belaka, atau tanah milik badan hukum secara sah. Dengan demikian, maka dalam penentuan batas-batas tanah adat dan bukan tanah adat (milik individu atau badan hukum) baik sudah dan/atau belum terdaftar penting untuk menerapkan asas *kontradiktur* delimitasi atau dapat saja dengan batas-batas sementara.

2. Dilema dalam Menentukan Bentuk Hubungan Hukum

Belum diusulkannya tanah adat sebagai obyek penyelesaian pada IP4T atau PPTKH menurut peneliti karena belum tegas/jelas status hukum tanah ulayat, apakah sebagai hak atas tanah atau bukan hak atas tanah. Berdasarkan penjelasan UUPA, tanah ulayat dipersamakan dengan HMN (bukan hak atas tanah). Terhadap tanah ulayat ini dapat diberikan kepada warga (anggota komunitas) untuk digunakan dan mengambil manfaat, namun dengan semakin lama dan intensifnya penggarapan oleh warga dapat saja tanah ulayat ini semakin meredup (kewenangan mengaturnya), sebaliknya kewenangan anggota komunitas semakin menguat bahkan dapat saja sampai menjadi tanah milik adat (individu) oleh anggota komunitas. Menurut Pasal 1 angka 12 Pergub No. 13 Tahun 2009, didefinisikan bahwa: "Tanah adat adalah tanah beserta isinya yang berada di wilayah Kedadungan dan atau di wilayah desa/kelurahan yang dikuasai berdasarkan hukum adat, baik berupa hutan maupun bukan hutan dengan luas dan batas-batas yang jelas, baik milik perorangan maupun milik bersama yang keberadaannya diakui oleh Damang Kepala Adat." Berdasar pasal tersebut, tanah adat itu dapat dikategorikan menjadi tanah adat milik perorangan/individu dan tanah adat milik bersama (komunal). Tanah adat milik perorangan merupakan tanah milik pribadi yang diperoleh dari membuka hutan atau berladang (awalnya dapat berasal dari tanah ulayat), jual beli, hibah atau warisan secara adat, dapat berupa kebun atau tanah yang ada tanam tumbuhnya maupun tanah kosong belaka.

Sedangkan tanah adat milik bersama (komunal) merupakan tanah warisan leluhur turun temurun yang dikelola dan dimanfaatkan bersama-sama oleh para ahli waris sebagai sebuah komunitas, dalam hal ini perlu penegasan lebih lanjut yaitu apakah tanah dimaksud dapat disejajarkan maknanya dengan Hak Ulayat.

Dengan demikian, klaim beberapa pihak (Pemda atau masyarakat) mengenai tanah adat dimaksud perlu penegasan pengakuan apa jenis hubungan hukum, apakah masih murni sebagai hak ulayat (yang dipersamakan dengan HMN) atau sudah menjadi tanah hak milik adat (individu) di dalam wilayah adat atau tanah ulayat tersebut diubah menjadi hak atas tanah kepemilikan komunal. Jika tanah ulayat tersebut dimaknai sudah menjadi TMA (individu) anggota dari masyarakat hukum adat, atau diubah menjadi hak atas tanah yang pemiliknya tetap masyarakat adat (komunal) tentu pelaksanaan pensertipikatan hak (milik) atas tanahnya oleh otoritas pertanahan dimungkinkan asalkan secara formal telah dilakukan pengakuan oleh masyarakat adat.

Berdasarkan Perda No. 16 Tahun 2008 dan Pergub No. 13 Tahun 2013, terhadap tanah adat yang memiliki SKTA diperbolehkan untuk didaftarkan menjadi hak milik. Harus disadari, hal ini berpotensi menghilangkan sifat kebersamaan dari kepemilikan tanah adat, karena sudah menjadi milik individu. Sedangkan jika hubungan hukum terhadap tanah masih sebagai HMN, berarti merupakan kepemilikan bersama (komunitas adat), maka sebenarnya sudah ada wadah pengadministrasiannya yaitu dengan mencatat tanah ulayat dimaksud pada daftar tanah dan menggambarkan batas-batasnya pada peta dasar pendaftaran.

3. Dilema Penentuan Subyek Hukum: Unit Sosial Masyarakat Adat
 Penyebutan masyarakat hukum adat dalam UUPA berkenaan dengan kedudukannya sebagai subyek yang berhak menerima kuasa dari Negara dalam rangka melaksanakan HMN dan memiliki hak ulayat. Pemegang hak ulayat adalah masyarakat hukum adat. Dalam menentukan subyek hukum juga penting terkait dengan penentuan entitas masyarakat Dayak sebagai unit sosial atau sebagai suatu institusi (Kedamangan). Adapun implementasi pengakuan masyarakat hukum adat di Kalimantan Tengah yaitu:

- a. Unit masyarakat adat dimaknai sebagai unit sosial etnisitas Dayak. Berdasarkan Pasal 1 angka 13 Perda No. 16 Tahun 2008 disebutkan: “Dayak adalah rumpun atau himpunan suku penduduk asli Kalimantan Tengah yang mempunyai hak-hak adat, kebiasaan-kebiasaan, adat istiadat dan hukum adat yang diakui sebagai wujud dari ke-Bhineka Tunggal Ika-an, dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Masyarakat Dayak sebagai unit sosial juga terdapat dalam Pasal 1 angka 37 menyebutkan: “Masyarakat Adat Dayak adalah semua orang dari keturunan Suku Dayak yang berhimpun, berkehidupan dan berbudaya sebagaimana tercermin dalam semua kearifan lokalnya dengan bersandar pada kebiasaan, adat istiadat dan hukum adat.”
 - b. Unit sosial lembaga adat (Kedamangan). Berdasarkan Pasal 1 angka 25 Perda No. 16 Tahun 2008 bahwa: “Kedamangan adalah suatu Lembaga Adat Dayak yang memiliki wilayah adat, kesatuan masyarakat adat dan hukum adat dalam wilayah Provinsi Kalimantan Tengah yang terdiri dari himpunan beberapa desa/kelurahan/kecamatan/kabupaten dan tidak dapat dipisahkan.” Dalam unit sosial masyarakat adat terdapat lembaga-lembaga adat. Damang Kepala Adat berwenang menegakkan hukum adat Dayak dalam suatu wilayah adat diangkat berdasarkan hasil suatu pemilihan.
4. Kedudukan masyarakat adat sebagai subyek hukum (hak atas tanah)
- Masyarakat hukum adat merupakan subyek hukum yang keberadaannya diakui oleh peraturan perundang-undangan baik oleh UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya, hanya saja eksistensinya perlu penegasan, termasuk sebagai subyek hukum publik, atau subyek hukum keperdataan, atau gabungan di antara keduanya.

F. Kesimpulan dan Rekomendasi

1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil identifikasi dan kajian yang dipaparkan sebelumnya dapat disimpulkan antara lain:

- a. Komunitas masyarakat Dayak di Kalimantan Tengah mempunyai keragaman budaya karena berasal dari beberapa entitas Suku Dayak, yang oleh Pemerintah Daerah diupayakan diorganisir melalui lembaga Kedamangan, namun lembaga ini utamanya berperan sebagai wadah penyelenggaraan kegiatan-kegiatan sosial dan budaya. Sedangkan kondisi faktual penguasaan terhadap tanah-tanah ulayat oleh masyarakat adat Dayak, secara alami sudah terindividualisasi menjadi tanah milik perorangan dan/atau badan hukum, namun di beberapa wilayah masih tersebar secara sporadis tanah ulayat. Eksistensi tanah ulayat/adat selain diatur dalam Peraturan Daerah dan Peraturan Gubernur, juga dapat diketahui dari pemanfaatan tanahnya dilakukan secara alami.
- b. Terhadap penguasaan tanah-tanah adat yang sudah terindividualisasi menjadi milik perorangan yang berada di kawasan hutan, dilakukan penyelesaiannya melalui IP4T menemui jalan buntu dan penyelesaian melalui kegiatan PPTKH baru sebagian kecil dapat realisasi, sedangkan terhadap penguasaan tanah-tanah adat oleh masyarakat adat Dayak, belum ada upaya konkrit penyelesaiannya oleh Pemerintah.
- c. Upaya pengakuan penguasaan tanah-tanah ulayat masyarakat adat Dayak pada kawasan hutan terjadi bias-bias dalam praktek karena, antara lain: 1) Sejalan dengan masih kuatnya klaim sebagian besar wilayah Kalimantan Tengah sebagai kawasan hutan oleh otoritas Kehutanan, juga dalam pensertipikatan tanahnya semua diproses melalui pemberian hak karena dianggap sebagai tanah negara; 2) Dalam pelaksanaan IP4T dan PPTKH selain belum tuntas, juga hanya memprioritaskan terhadap penguasaan tanah secara individu, sedangkan penyelesaian tanah adat (komunal) belum diakomodir sama sekali; dan 3) Belum diusulkannya tanah adat sebagai obyek penyelesaian penguasaan tanah melalui IP4T dan PPTKH karena belum adanya ketegasan/kejelasan dalam memaknai status hukum tanah ulayat, bentuk unit sosial dan kedudukan masyarakat adat Dayak sebagai subyek hukum hak atas tanah.

2. Rekomendasi

- a. Sebagai upaya merealisasikan pengakuan penguasaan tanah ulayat oleh Pemerintah, Bupati setempat harus juga mengajukan permohonan penyelesaian terhadap penguasaan tanah-tanah ulayat oleh masyarakat adat Dayak melalui kegiatan PPTKH.
- b. Para pelaksana kegiatan inventarisasi dan verifikasi penguasaan tanah-tanah ulayat oleh masyarakat adat Dayak perlu melihat fakta-fakta sosial dan budaya setempat, tidak hanya melakukan kajiannya berdasarkan fakta-fakta hukum semata.
- c. Pengadministrasian tanah ulayat dapat dilakukan secara tuntas, maka perlu ada kebijakan dari: a) Kementerian ATR/BPN yang mengatur status hukum tanah ulayat, dan kedudukan masyarakat adat Dayak sebagai subyek hukum hak atas tanah; serta b) Pemerintah Daerah Provinsi Kalimantan Tengah menetapkan bentuk unit sosial masyarakat adat Dayak.
- d. Jika pengakuan terhadap kedudukan masyarakat adat Dayak hanya bersifat kewenangan publik semata, maka Pemerintah Daerah memfasilitasi kegiatan pembukuan tanah-tanah ulayat dalam daftar tanah (dan peta pendaftaran) oleh Kantor Pertanahan setempat.

DAFTAR PUSTAKA

- Harsono, B 1987, *Hukum agraria Indonesia, sejarah pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan pelaksanaannya*, Jilid I Hukum Tanah Nasional, Djambatan, Jakarta.
- Guntur, IGN, Widowati, DA, dan Luthfi, AN 2014, *Pengakuan dan Perlindungan Hukum Hak Penguasaan Masyarakat Adat di Kawasan Hutan Adat, Laporan Penelitian Sistematis*, STPN, Yogyakarta.
- Guntur, I Gusti Nyoman, dkk, 2015, "Pengakuan penguasaan dan pemanfaatan tanah dalam budaya masyarakat Dayak di Kalimantan Tengah", *Problem Agraria, Sistem Tenurial Adat, Dan Body Of Knowledge Ilmu Agrarian Pertanahan (Hasil Penelitian Sistematis*, STPN Press, Yogyakarta.
- Soesangobeng, H 2002, "Sinkronisasi peraturan perundang-undangan mengenai pengelolaan sumber daya alam", *Prosiding Seminar*

- Nasional Pertanahan, Pembaruan Agraria*, Keluarga Besar Mahasiswa Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, Yogyakarta.
- Sembiring, J dkk 2008, "Pengaturan hak ulayat di Kabupaten Kampar Provinsi Riau, suatu tinjauan terhadap eksistensi peraturan daerah Kabupaten Kampar nomor 12 tahun 1999 tentang hak tanah ulayat", Laporan Hasil Penelitian (Strategis) Dosen, tidak diterbitkan, STPN.
- Rahmawati, NPR 2005, *Pemetaan suku Dayak di Kabupaten Pontianak*; Balai Pelestarian Sejarah dan Nilai Tradisional Departemen Kebudayaan dan Pariwisata, Pontianak.
- Sumardjono, MSW, 1998, "Kewenangan negara untuk mengatur dalam konsep penguasaan tanah oleh negara", *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar pada Fakultas Hukum UGM*, Yogyakarta.
- , 2015, "Ihwal hak komunal atas tanah", *Harian Kompas*, edisi 6 Juli 2015, <http://www.alamkoeo8.multiplay.com/journal/item/5>.
- Riwut, T 1958. *Kalimantan membangun*, Jakarta.
- Warman, K 2010, "Hutan adat di 'persimpangan jalan': kedudukan hutan adat di Sumatra Barat pada era desentralisasi", *Hukum agraria dan masyarakat di Indonesia: studi tentang tanah, kekayaan alam, dan ruang di masa kolonial dan desentralisasi*, HuMa, Van Vollenhoven Institute, KITLV-Jakarta.
- Maunati, Y 2006, *Identitas Dayak, komodifikasi dan politik kebudayaan*, LKIS, Yogyakarta.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan;
- Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 35/PUU-X/2012;
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- Peraturan Presiden Nomor 88 Tahun 2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah Dalam Kawasan Hutan;
- Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat;

Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada Dalam Kawasan Tertentu;

Permenhut Nomor P.62/Menhut-II/2013 tentang Perubahan terhadap Permenhut Nomor P.44/Menhut-II/2012 tentang Pengukuhan Kawasan Hutan;

Peraturan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Kehutanan, Menteri Pekerjaan Umum, dan Kepala BPN RI, Nomor 79 Tahun 2014, Nomor PB.3/Menhut-11/2014, Nomor 17/PRT/M/2014, Nomor 8/SKB/X/2014, tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada dalam Kawasan Hutan.

Keputusan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. SK.180/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/4/2017 jo. SK.6979/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/12/2017 jo. SK.3154/MENLHK-PKTL/KUH/PLA.2/5/2018 tentang Peta Indikatif Alokasi Kawasan Hutan untuk Penyediaan Sumber Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA).

Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak di Kalimantan Tengah;

Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah Nomor 13 Tahun 2009 tentang Tanah Adat dan Hak-Hak Adat di atas Tanah.





Lima laporan riset menyajikan gambaran mengenai kondisi terkini produk-produk hukum daerah di masing-masing lokasi, baik yang dibuat oleh pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota. Gambaran kondisi terkini lainnya adalah sistem penguasaan tanah berbasis adat. Dengan melakukan penelusuran sejarah, gambaran juga menunjukkan perubahan-perubahan yang berlangsung dalam kurun waktu yang panjang, dari periode kolonial Hindia Belanda sampai periode sekarang. Ada dua temuan menarik yang lahir dari proses perubahan. Pertama, sangat sulit dan bahkan hampir tidak bisa menemukan tanah-tanah ulayat yang beraspek publik dan privat. Hampir semua bidang-bidang tanah adat sudah menjadi tanah negara atau dibagikan kepada perorangan (keluarga). Di Provinsi NTT, intervensi pemerintah daerah lewat Perda tahun 1974 yang menyatakan semua tanah-tanah adat menjadi tanah negara, menjadi salah satu faktor yang memudahkan tanah ulayat. Di Provinsi Kalimantan Tengah dan Maluku, produk hukum daerah mendukung keberadaan tanah-tanah adat namun tidak bisa mencegah individualisasi karena stimulasi pasar. Kedua, pudarnya kewenangan yang beraspek privat dan publik sekaligus diikuti oleh bertahan dan berkembangnya kewenangan beraspek privat seperti tanah kaum di Sumatera Barat, tanah dati di Maluku, dan tanah kerabat (satu garis keturunan) di Kalimantan Tengah.

Laporan hasil riset dari lima daerah ini penting untuk dibaca. Temuan-temuannya mengenai pudar dan hilangnya tanah-tanah ulayat karena proses perubahan adalah suatu tantangan bagi mereka yang menerapkan konsep-konsep klasik hukum adat secara konvensional, dan juga bagi mereka yang meromantisasi keberadaan hak-hak tradisional tanpa menyimak perubahan-perubahan nyata yang terjadi.

Rikardo Simarmata



STPN Press
Jl. Tata Bumi No. 5
Banyuraden, Sleman, Yogyakarta

